

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
FLACSO SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y COMUNICACIÓN
CONVOCATORIA 2011-2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN RELACIONES
INTERNACIONALES CON MENCIÓN EN NEGOCIACIÓN Y COOPERACIÓN
INTERNACIONAL**

ECUADOR, INESTABILIDAD DEMOCRÁTICA Y POLÍTICA EXTERIOR

FERNANDO ROBERTO JÁCOME GAVILÁNEZ

DICIEMBRE, 2013

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
FLACSO SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y COMUNICACIÓN
CONVOCATORIA 2011-2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN RELACIONES
INTERNACIONALES CON MENCIÓN EN NEGOCIACIÓN Y COOPERACIÓN
INTERNACIONAL**

ECUADOR, INESTABILIDAD DEMOCRÁTICA Y POLÍTICA EXTERIOR

FERNANDO ROBERTO JÁCOME GAVILÁNEZ

**ASESOR DE TESIS
ERNESTO VIVARES, PH.D.**

**LECTOR DE TESIS
ADRIÁN BONILLA, PH.D.**

**LECTOR DE TESIS
RAUL SALGADO, PH.D. (c)**

DICIEMBRE, 2013

DEDICATORIA

A mis padres. Por ser mi mayor inspiración y esa voz de aliento sensata e infinita. El esfuerzo puesto en este trabajo es simplemente un reflejo del suyo.
A Ernesto Vivares, un verdadero maestro y amigo.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a todas aquellas personas que enriquecieron mi experiencia FLACSO, y convirtieron a la misma en un episodio inolvidable. Fernando Sempertegui, Sebas Yerovi, Liosday Landaburo, Angelita Ponce, Daniel García, Robert Bravo, estas páginas llevan la esencia de nuestras charlas habituales.

ÍNDICE

RESUMEN	8
ANTECEDENTES	13

CAPÍTULO I

CONSIDERACIONES TEÓRICAS, LA POLÍTICA EXTERIOR Y EL PROCESO DE POLÍTICA INTERNO

1.1	Consideraciones Previas	26
1.1.1	Neorrealismo y el Estado Unitario Racional	28
1.1.2	Neorrealismo, Política Interna y cooperación	31
1.2	Neoliberalismo, instituciones y cooperación	33
1.3	El ámbito doméstico en la formulación de la política exterior	38
1.4	Intersección de las perspectivas teóricas frente a la construcción de la política exterior, el rol del proceso político interno.	41

CAPÍTULO 2

LA POLÍTICA EXTERIOR ECUATORIANA (1978-2006), FALTA DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO

2.1.	Preámbulo	47
2.2	Política Exterior, Planificación y Desarrollo	54
2.3	La política exterior ecuatoriana, una caracterización académica	72
2.4	Principios de la Política Exterior Ecuatoriana	75
2.4.1	Principios Permanentes y Universales de la Política Exterior Ecuatoriana	77
2.4.2	Principios Regionales y Nacionales	78
2.5	Conclusiones de la Política Exterior Ecuatoriana y su Desarrollo	81

CAPÍTULO 3

DEMOCRACIA E INESTABILIDAD EN EL PAÍS

3.1	Democracia, crisis, rupturas y variabilidad de la Política Exterior	83
3.2	Ecuador y su sistema político contemporáneo, caracterización de la inestabilidad	86
3.3	La inestabilidad política y sus factores explicativos	91
3.4	Ecuador y el régimen democrático - Golpes de Estado, Juntas Militares y transiciones fugaces.	93
3.4.1	Ecuador y el cambio de gobiernos	96
3.4.2	Movimientos Sociales y Proceso Democrático, Indios, Forajidos y Militares	100
3.5	Recapitulación	105

CAPÍTULO 4

EL CAMINO DE LA POLÍTICA EXTERIOR, CAMBIOS DE GOBIERNO Y VARIABILIDAD DE LA POLÍTICA EXTERIOR.

4.1	El retorno a la democracia, (1979-1996); transición y limitación de la Política Exterior Ecuatoriana	107
4.1.1	Roldós, Rebeldía y Continuidad	109
4.1.2	Oswaldo Hurtado y el pragmatismo	110
4.1.3	Febres Cordero, Alineación y primer giro en la Política Exterior	112
4.1.4	Borja, Retorno a la Tradición y Contradicciones	114
4.1.5	Duran Ballén, Conflicto Armado y fin del Primer Período Democrático	116
4.2	1996-2006, la década perdida y la Política Exterior	118
4.2.1	Bucaram, Conflicto con el Perú e inicio de la debacle	119
4.2.2	Mahuad, dependencia y supeditación de lo interno a lo externo	122
4.2.3	Noboa Vejarano, el renacimiento de la Política Exterior ecuatoriana	125
4.2.4	Gutiérrez, el mejor aliado de los Estados Unidos	127

4.2.5	Palacios y una nueva Reconstrucción	130
4.3	2006 – Presente, “refundación”, planificación y perspectivas.	132
	CONCLUSIONES	135
	BIBLIOGRAFÍA	142

RESUMEN

El proceso de retorno a la democracia suscitado a finales de la década de los años setentas en el Ecuador, se presentaba como una salida y un nuevo renacimiento para un sistema político democrático que había sucumbido ante la instauración de regímenes militares durante casi una década. Tras la ratificación de la Constitución Política aprobada mediante referéndum en el mes de enero del año 1978 y oficializada mediante su inscripción en el registro Oficial el día martes 27 de marzo de 1979, el Estado ecuatoriano iniciaba su último y más reciente periodo democrático. Durante la mañana del 10 de Agosto del año 1979, el fallecido ex Presidente Jaime Roldós Aguilera, iniciaba la nada fácil labor de reestructurar a un sistema político que se había caracterizado históricamente por el alto nivel de fragmentación política y polarización ideológica en deterioro de la representatividad, estabilidad, gobernabilidad y estabilidad nacional (Freidenberg, 2008; 10).

Sin embargo, y tras casi 30 años después de aquel histórico episodio, el Ecuador, lejos de consolidar el objetivo de construir un sistema político sólido y representativo, ha sido participe de la evolución de un ambiente político altamente volátil y lleno de contrastes y variabilidades (Barriga; 2005; 4). La expulsión de tres presidentes constitucionales previo el fin de sus mandatos mediante el levantamiento de sendos movimientos sociales, solo ha sido el reflejo de un sistema político en el que la existencia de factores como procesos democráticos minoritarios, partidos políticos débiles, cuestionables prácticas políticas, o la exclusión de importantes grupos sociales han imposibilitado el desarrollo de consensos internos (Basabe, 2010; 65-76); (Mejía 1996); (Freidenberg, 2008; 10), (Bonilla, 2002; 20), (Pachano; 2005; 41).

Dentro de este panorama, la variabilidad y la falta de planificación se convirtieron en características endógenas de un sistema político ecuatoriano en el que la instauración de políticas de gobierno por sobre el desarrollo de planes y políticas de estado se convirtió en el credo de desarrollo (Borja, 1997; 1538) (Ponce Leiva, 2007; 7), (Espinoza, 2007; 6). Difícilmente podría pensarse que la Política Exterior del país podría haber sido ajena a esta

realidad (Bonilla, 2002; 20). A manera de reflejo y consecuencia del ordenamiento (o desordenamiento) estructural del país, la política exterior ha carecido de un proceso o lineamiento permanente o lógico en el tiempo, haciendo de la planificación o la elaboración de un plan, una lejana y compleja tarea. Este fenómeno ha sido criticado y puesto en evidencia, principalmente por académicos pertenecientes a la escuela realista de las Relaciones Internacionales para quienes la falta de una agenda que ordene el accionar internacional del país ha potenciado la toma de decisiones meramente reactivas basadas en una lectura idealista del sistema internacional (Ponce Leiva, 2007; 146) (Espinoza, 2007; 6).

Sin embargo, y pese a las críticas existentes, escasos por no decir inexistentes, han sido los análisis de política exterior que han examinado en profundidad la posible relación causal existente entre la inestabilidad política vivida en el país, y la variabilidad o no de su política exterior. Por el contrario, en la región se ha extendido y generalizado el desarrollo de estudios estructurales o sistémicos. En ellos, frecuentemente se ha obviado o secundado el valor o la influencia del proceso político interno frente a los procesos de construcción de la política exterior. Sin negar la importancia que las determinantes sistémicas mantienen dentro del comportamiento de los estados dentro del sistema internacional, el presente trabajo de investigación procura ubicar su caso de estudio en esta área frecuentemente descuidada dentro de los análisis de *foreign policy*. (Lasagna, 1995; 387).

De esta forma, la presente investigación toma como eje central a la posible relación causal existente entre el cambio de política y el cambio de gobierno, ante lo cual la dimensión interrelacionada entre *policy* y régimen político se convierte en su base conceptual. En este sentido, el objetivo central de este trabajo está direccionado hacia la evaluación del proceso político interno de la política exterior de un país desde la lectura de la posible relación causal existente entre un factor endógeno característico de un país – la inestabilidad política en el Ecuador – y la variabilidad de su política exterior desde una visión estructural-no sistémica (Nohlen, Fernández, 1991; 232).

Ello, con el objetivo de evaluar a la hipótesis planteada para esta investigación radicada en la idea de que el convulsionado proceso político interno vivido en el Ecuador desde su retorno a la democracia a finales de la década de los años setentas, podría haber tenido un

nivel de injerencia o haber influido en el proceso de construcción de una política exterior sólida y permanente en el tiempo. Para ello, se ha dividido a la tesis en dos secciones.

La primera sección se encuentra dividida por dos componentes. El primero de ellos, corresponde a la sección de antecedentes. Este se encuentra dirigido hacia la explicación de las principales variables a desarrollarse durante el trabajo de investigación, así como a justificar la necesidad de realizar este tipo de trabajos académicos dentro del análisis de política exterior. El segundo componente, también dirigido a otorgar un cuerpo sólido para el desarrollo de este trabajo, es el primer capítulo de esta investigación, mismo que se refiere estrictamente al marco teórico que se utilizara. Este enfatiza la necesidad de construir un marco normativo que, alejado de las limitaciones de las teorías clásicas del *mainstream* de las relaciones internacionales, nos permita ampliar la base teórica para el análisis y comprensión de los distintos elementos que forman parte del proceso de desarrollo y de construcción de la política exterior de un país.

Para ello, y en miras del tipo de investigación que se procura realizar, se propone una construcción teórica vinculada con enfoques como los ofrecidos por Robert Putman (1988) y su análisis de la Diplomacia de doble nivel (nacional- internacional), de Andrew Moravsik (1992) y su teoría de la diplomacia de doble filo, o de Barbara Farnham (2004) con su análisis del impacto del sistema político interno dentro del proceso de toma de decisión de la política exterior. Ello, ya que consideramos que el anclaje o la explicación académica de un fenómeno que conlleva un análisis estructural no sistémico, no puede ni debe radicarse en las limitaciones o condicionamientos normativos de una sola teoría o enfoque, especialmente cuando las teorías parten, al menos en sus elementos básicos, de criterios tan diferenciados y contradictorios.

La segunda sección de este trabajo, se encuentra conformada por tres capítulos que interactúan activamente entre en sí ya que están direccionados hacia la caracterización y análisis de las variables de estudio. En este sentido, se analiza al proceso de desarrollo del sistema político y de la política exterior del Ecuador desde su retorno a la democracia. Del estudio de estos dos componentes, se procura obtener elementos de análisis suficientes para comprobar si i) la política exterior del país se formula en términos de planificación o por el contrario se formula en base a la coyuntura y ii) si la existencia de un sistema político

inestable y variable puede tener un tipo de influencia directa en el proceso de planificación y priorización de las líneas de política exterior dada la falta de planificación en la misma, es decir, la posible relación causal existente entre el cambio de política y el cambio de gobierno, tomando la dimensión interrelacionada entre *policy* y régimen político (Nohlen, Fernández, 1991; 232).

Para ello, iniciamos el capítulo dos con el análisis de la política exterior ecuatoriana, su desarrollo y características principales a través de sus principios rectores, documentos legales que han dictado su accionar, sus limitaciones y el contexto bajo el cual se ha desarrollado a fin de observar y determinar si la misma puede considerarse como una institución sólida y democrática dentro del país o si por el contrario es un factor dependiente y vulnerable del sistema político y por ende del gobierno de turno. Continuamos con el capítulo tres, mismo que está dirigido a realizar una caracterización del sistema político ecuatoriano tras el retorno al sistema democrático en el año 1989. Este capítulo tiene como finalidad el evaluar la condición de estado ecuatoriano como una institución políticamente inestable a través de la confrontación con categorías trasladadas desde la ciencia política para determinar a un sistema político como estable o inestable. Al final del capítulo, se realizara un análisis a modo de conclusión de la variable analizada a fin de otorgar mayores elementos de análisis en miras del tercer capítulo y la revisión por gobierno de la política exterior.

El cuarto capítulo está compuesto por un análisis de las principales temáticas que fueron adoptadas por los diferentes gobiernos que ostentaron el poder dentro del último periodo constitucional en materia de política exterior. Ello con el objetivo de otorgar mayores elementos de análisis que puedan ser contrapuestos con los principales hallazgos de las caracterizaciones realizadas dentro de los tres primeros capítulos. Esto nos ayudara a tener una lectura más clara del camino que ha tomado la política exterior ecuatoriana en relación con elementos como el proceso político interno, el proceso de planificación interna o los cambios de ideología dentro de los gobiernos de turno.

Finalmente, la última sección de este trabajo de investigación está conformada por las conclusiones de este. Las mismas estarán dirigidas a exponer los principales hallazgos de este trabajo en relación con la hipótesis planteada para la misma, a fin de evidenciar en qué

manera y si finalmente, el convulsionado proceso democrático, pudo o no haber tenido algún tipo de influencia dentro del proceso de construcción y desarrollo de la política exterior del país.

ANTECEDENTES

Dentro del estudio de los principales determinantes de la política exterior de un país, y especialmente dentro de los estudios realizados por la academia latinoamericana, han sido los determinantes sistémicos, como eje central del comportamiento externo de los países dentro del sistema internacional, la principal variable de análisis a la hora de hacer inferencias y conclusiones en base al comportamiento, conformación y lineabilidad del accionar internacional de los estados (Bonilla; 2004; Nohlen 1991; Lasagna; 1995, Carrión; 1989, Fuentes; 2005). En este sentido, y pese al sostenido crecimiento del análisis de la política exterior en la región, la prominencia de estudios radicados en una visión monolítica y clásica del estado como el único actor del sistema internacional, ha ocasionado el descuido del análisis del proceso político interno de la política exterior (Lasagna, 1995; 387) (Ruiz, 2011; 304).

Un claro ejemplo de ello, es la lectura académica otorgada a casos como el fenómeno de desgaste de los esquemas de integración de la “primera ola” como la Comunidad Andina de Naciones o el Mercosur y el apareamiento de fenómenos de construcción regional como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) o la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP). Ello, ya que la aparición del fenómeno de tipo ideológico-político bautizado como *regionalismo posliberal* o *nuevo regionalismo* (Sanahuja 2007: 80) en el seno de las políticas exteriores de los países latinoamericanos, ha encontrado en fuentes como el “regionalismo abierto” y especialmente en el factores como el Consenso de Washington a los principales causantes de la crisis. Como resultado, y solo luego de identificar factores responsables del limitado avance de este tipo de organizaciones siempre vinculadas con factores exógenos de la región, se fomenta un renacimiento y restablecimiento de los objetivos de las políticas exteriores latinoamericanas focalizadas en la búsqueda de nuevos esquemas con políticas enfocadas hacia temas sociales, en detrimento de una agenda comercial o de mercado (Chaves, 2010: 32).

De esta forma, y dejando de lado cualquier tipo de relación causal existente entre los “factores políticos- estructurales (*politics*) de los estados y sus contenidos (*policies*)” (Nohlen, 1991; 229), la literatura especializada en política exterior ha descuidado la

importancia de los factores endógenos en el proceso de formación y construcción de la política exterior de los países latinoamericanos (Lasagna, 1995; 387). Por el contrario, y en consonancia con la influencia directa de los determinantes sistémicos, los factores de rectificación se desvinculan hasta cierto punto de fenómenos endógenos propios de las democracias latinoamericanas como la existencia de instituciones débiles y con una eficacia limitada, normas poco imperativas, y en general un escaso avance en la construcción de instituciones y políticas (Yi Feng y Gaspare; 2010). Por el contrario, la literatura que estudia este fenómeno señala de manera directa, a factores específicos resultantes del predominio de la lógica de “integración negativa” basada solo en la excesiva liberalización comercial o las excesivas desregularizaciones financieras, la debilidad estructural,(Tussie, 2012; 5), el agotamiento de la efectividad y del consenso en torno al sistema interamericano actual, el debilitamiento de la CAN o el Mercosur o el establecimiento de políticas económicas bilaterales contrarias al “Acuerdo de Cartagena” (Bonilla 2010; 26).

Como resultado, los trabajos de investigación de los principales académicos en el tema, centran sus esfuerzos en explicar variables relacionadas a aspectos de desgaste de las estructuras de los esquemas de regionalización e integración sudamericanos, o bien a observar el fenómeno de gestación del llamado “regionalismo posliberal” desde una perspectiva defensiva e independentista por parte de los países de la región. Especialmente por aquellos que conllevan tendencias políticas opuestas al viejo sistema de integración y cooperación abierta o contra las prácticas liberales puestas en práctica en la década de los noventa, o bien a especular con la posibilidad de la consolidación de un llamado “complejo de seguridad regional”, influido mayoritariamente por experiencias un tanto ajenas a la realidad del proceso histórico sudamericano (Texeira, 2010:42).

De allí que, muchas veces el proceso integracionista del subcontinente y su limitado desarrollo puedan ser concebidos desde perspectivas defensivas y percibidos como el resultado negativo de un proceso de dominación política y económica auspiciado por tendencias provenientes del norte que sucumbió, o bien por la mala planificación y ejecución histórica de la agenda opresora o bien por la mala labor de sus instituciones representativas. Sin embargo, y a pesar de que algunos episodios históricos podrían alimentar ciertas especulaciones, la adopción de este tipo de ideas, y la medición casi

limitada de este tipo de variables políticas y comerciales, hacen que se dejen de lado, posibles explicaciones potenciales provenientes de errores propios de coordinación o de simple voluntad relacionados con el manejo del poder y su predisposición hacia la confirmación de estructuras y esquemas de cooperación e integración regional, ante hechos como ceder soberanía a instituciones supranacionales por parte de los países sudamericanos, o bien por la incapacidad para potenciar el aprovechamiento de las economías de escala y de especialización para desarrollar una complementación productiva en el mercado regional (Porta, 43: 2008).

De este modo, el presente análisis busca separarse de esta tradición teórica sistémica ampliamente desarrollada en la región para estudiar fenómenos políticos y económicos como los mencionados con anterioridad. Por el contrario, y sin dejar de lado a la importancia de los determinantes sistémicos y aun mas, reconociendo el gran peso de este tipo de componentes, el presente trabajo de investigación busca desarrollar y ampliar la comprensión y relevancia de los factores internos o endógenos propios de un estado frente al proceso de desarrollo y lineabilidad de su política exterior. En este punto, cabe aclarar que, alejado del ejemplo representativo de integración anteriormente desarrollado, el presente trabajo se concentra fundamentalmente en uno de los posibles factores domésticos de la política exterior de un país, dando paso al análisis del tipo de relación causal existente entre la inestabilidad política característica del Ecuador dentro del último proceso democrático y la lineabilidad de su política exterior frente al proceso de conformación de su agenda de política exterior.

En este sentido y dada la naturaleza de la presente investigación, será necesario en un inicio, realizar una caracterización de los principales componentes que orientan esta investigación hacia la idea de que los temas de política exterior, están directa o indirectamente ligados con los temas domésticos, especialmente en temas de conflicto o de cooperación e integración (Lasagna, 1995; 387).

Por ello, las siguientes páginas estarán direccionadas hacia la revisión crítica y caracterización de las principales variables de análisis que se discutirán a través de este trabajo de investigación a través del desarrollo del primer capítulo de este trabajo. En este sentido, el objetivo central de esta sección estará dedicado hacia la exposición y

planteamiento empírico de los principales conceptos y categorías que han dado cuerpo a la problemática que se pretende analizar. Dicho de otra forma, y dado que la presente investigación basa su estudio en el análisis del tipo de relacionamiento causal existente entre la variación de la política externa ecuatoriana y la inestabilidad surgida dentro de su sistema democrático en términos de comportamiento y lineabilidad frente a la capacidad de generar una agenda de política exterior, será necesario realizar una caracterización de los componentes principales que orientan la investigación hacia la instauración de la idea de que los temas de política exterior, están directamente ligados con los temas domésticos, especialmente en temas de conflicto o de cooperación e integración (Lasagna,1995; 387).

El presente capítulo se encuentra dividido en tres secciones principales. La primera procura realizar una caracterización de la política exterior ecuatoriana, fundamentalmente en torno a su agenda, capacidades y limitaciones definidas por variables que se determinan de acuerdo a su condición de estado pequeño. La segunda sección abre la puerta hacia una descripción del convulsionado proceso democrático vivido en Ecuador a partir de los años ochenta a fin de otorgar un piso sólido y argumentativo frente a la hipótesis relacional existente entre el grado de institucionalización de un país y el proceso de generación de política exterior. Finalmente, y a modo de conclusión se realizara un análisis en torno a las variables previamente caracterizadas a modo de justificación para el análisis que se desarrollara en el siguiente capítulo empírico. Con ello, se pretende establecer la relación causal entre lo que se plantea desarrollar en relación con un tema ampliamente descuidado por los principales teóricos del estudio de la política exterior y su variabilidad (Lasagna, 1995; 388).

La Política Exterior de Ecuador, Vulnerabilidad y Limitaciones

Consideraciones Previas

Previo al análisis de la política exterior ecuatoriana, será necesario realizar una sucinta revisión de aquello que se comprende y determina como política exterior. Si bien no existe una definición concertada y universalmente aceptada en torno a la extensión y limitaciones de la política exterior de una país, se puede comprender a la misma como una expresión de las “posiciones, actitudes y decisiones que tiene un estado por fuera de sus fronteras nacionales en concordancia con los principios y normas que establece el derecho

internacional” (Rojas, 2; 2003). Para autores como Hernández Vela (2002), la política exterior es:

“un conjunto de políticas, decisiones y acciones que integran un cuerpo de doctrina coherente y consistente, basados en principios claros, sólidos e inmutables, forjados a través de su evolución y experiencia histórica, frecuentemente enriquecido y mejorado por el que cada Estado u otro actor o sujeto de la sociedad internacional define su conducta y establece metas y cursos de acción en todos los campos y cuestiones que trasciendan sus fronteras o que puedan repercutir al interior de los suyos, ya que es aplicado sistemáticamente con el objeto de encausar y aprovechar el entorno internacional para el mejor cumplimiento de los objetivos trazados en las aras del bien general de la nación, así como de la búsqueda del mantenimiento de las relaciones armoniosas con el exterior”
(Hernández Vela, 2002)

Desde una visión realista, en el caso de Francisco Carrión Mena (1989), la política exterior “es una expresión externa de su calidad de estado soberano referida a la conducta y manera de obrar en sus relaciones con los otros estados u organismos internacionales guiada siempre por la consecución de los objetivos de política interna y por la defensa de los intereses nacionales” (Carrión, 1989; 23). Por otro lado, y en el caso del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Mexicano (2007-2012), la política exterior es “un instrumento activo, claro y responsable que busca el desarrollo del estado a través de una política asentada en los principios del derecho internacional, que consagra la constitución y vela por la defensa y promoción activa del interés nacional”. Por ello, en este último caso la misma es vista como una base para afrontar los desafíos y aprovechar las ventajas de un mundo cada vez más interconectado y dinámico. (Gobierno de México, 2006; 24-298).

De acuerdo a lo observado hasta el momento, se puede identificar con claridad que independientemente del estado, la política exterior de los mismos guarda una estrecha relación encaminada hacia tres elementos principales. Uno, que regula y limita el tipo de comportamiento de cada estado miembro dentro del Sistema internacional ii) (el Derecho Internacional), otro que sirve de vehículo o medio para el interrelacionamiento pacífico y dialogado de los estados ii) (Diplomacia), y finalmente un tercero que guía a modo de principio o base el tipo de accionar y la estrategia que tomara cada estado dentro del sistema iii) (El interés nacional). De allí que exista una lógica que guie y al mismo tiempo

legítima todas y cada una de las apreciaciones o conceptualizaciones referentes al tipo de estrategia o lineamiento que cada estado considere apropiado en estricto derecho de la defensa de sus intereses, siempre y cuando se guíe estrictamente bajo las directrices del Derecho Internacional, entendido como “el sistema de principios y normas que regulan las relaciones internacionales entre los estados”. (Osmanczyk, 1976; 1446).

De allí que la política, deba mantener y reflejar una estricta correspondencia con la realidad política, económica, social e histórica en que se desarrolla y a la cual representa. Es decir, que la misma debe entenderse como un juego de doble nivel, o como una proyección dicotómica cuya dirección radica en la intersección de aquello que el estado busca y aquello que el estado puede hacer. Ello, no solo que otorga a la política exterior de un alto grado táctico y estratégico, ya que se establece como mecanismo de búsqueda y legitimación de los intereses nacionales de un estado dentro de un sistema internacional competitivo, sino que en la práctica, se desvincula de aquellos planteamientos y análisis sistémicos, que de manera errónea conciben al desarrollo de dicha política como el reflejo de las interacciones interestatales, y otorgan ninguna o poca importancia a factores determinantes de la política interna como los partidos políticos, la opinión pública o los grupos de interés, y convierten al estado en un actor comparativamente aislado de la sociedad (Farnham, 2004; 443).

De esta forma, y contrario al criterio de Kenneth Waltz, el estado no puede ser comprendido como un actor unitario y racional, ya que dentro de su seno existe una lucha interna por el poder que genera diferentes grupos e intereses que indudablemente tienen y tendrán un peso importante a la hora de tomar decisiones vinculadas con el accionar internacional del país, y no únicamente en términos comerciales o económicos como podría pensarse, sino por el contrario en cada esfera social, política y de seguridad. Sin embargo, el mismo Waltz, guarda total concordancia y consenso con todas las definiciones de estado anteriormente expuestas cuando asegura que “cuanto menos competente es un estado, más probable es que se desintegre en sus componentes o que peor aún, no pueda adaptarse a los desarrollos transnacionales”, especialmente en un mundo tan competitivo como el actual (Waltz, 1979; 113).

La Política Exterior Ecuatoriana

En el caso de Ecuador, solo a partir del año 2006, la política exterior tiene un plan de acción definido en base a un proceso de planificación basado en ejes determinados y lineamientos estratégicos establecidos en torno a las características del escenario internacional en el que el país actúa (PLANEX, 2006; 15). Sin embargo, aun en el Plan desarrollado para el periodo 2006-2020, la política exterior ecuatoriana no cuenta con un marco referencial totalmente sólido y lineal, dado que el mismo establece dentro de su prólogo, que los planes estratégicos se pueden adecuar con metas específicas, a la “filosofía y prioridades que establezca cada Presidentes de la República” (PLANEX, 2006; 13).

De igual manera que con el proceso de planificación, ni las distintas constituciones que han regido al Ecuador en los diversos periodos de su vida constitucional-democrática, ni el Plan Nacional de Política Exterior como el máximo y más moderno referente temático y teórico del accionar internacional de Ecuador, señalan de manera específica y objetiva a un concepto, ensayo o definición de aquello que se puede considerar como política exterior en el Ecuador. Sin embargo, existen y han existido principios que se han mantenido arraigados en los diferentes marcos legales que han regido a la política exterior del Ecuador y que han servido a modo de directrices internas en conjunto y hasta cierto punto en ratificación del Derecho Internacional. De esta forma, la política exterior del Ecuador se ha desarrollado a través del respeto y el cumplimiento de principios universales como; i) la coexistencia pacífica, ii) la no intervención, iii) la igualdad soberana, iv) el repudio a la violencia, v) el respeto irrestricto a los derechos humanos, entre otros (Carrión, 1979; 36).

Sin embargo, y como ya se había mencionado con anterioridad, el Ecuador se ha presentado históricamente como un país poco avanzado y proactivo en términos de institucionalización y planificación, al menos en términos de política exterior. Esto, claramente expresado a través de la falta de un referente o plan de acción que determine y guie su accionar dentro del escenario internacional. De allí que su política exterior, al menos dentro de los últimos treinta años, pueda ser identificada como el accionar de un estado reactivo y pasivo frente a temas sobre los que nunca ha tenido control y que hasta cierto punto aluden a su condición de estado pequeño, y con escaso poder de agencia (Bonilla, 2002; 16).

En este sentido, el desarrollo de la política ecuatoriana se ha visto fuertemente influenciado por su condición de estado pequeño, dueño de un sistema político inestable con un “aparato institucional que no representa a los distintos niveles de regionalidad, etnia y culturalidad existentes en su sociedad y que se caracteriza por sus dinámicas clientelares y caudillistas que construyen al imaginario de la representación y legitimidad en el país” (Bonilla, 2002; 20). De allí que la desinstitucionalización generada por el efímero y poco representativo procedimiento de legitimación de autoridad y la escasa participación de la sociedad, se haya convertido en una de las principales características que han determinado el curso de la política exterior ecuatoriana, representada principalmente por dos temáticas que han copado la agenda del país, el tema comercial, y el indudable pilar de la política exterior ecuatoriana en los últimos 71 años, el conflicto territorial con el Perú (Bonilla, 2002; 21) (Carrión, 1989; 225).

En este sentido, el resto de temas que han debido ser tratados por la política exterior ecuatoriana han sido abordados desde una posición reactiva y en razón de la progresiva incorporación de asuntos que lejos de enmarcarse dentro de un esquema o plan de desarrollo, han debido ser incorporados en respuesta a la definición de nuevos elementos provenientes de la agenda internacional y que responden a la lógica de vulnerabilidad frente a la misma (Segovia, 2004; 332).

Como clara consecuencia de la agenda ecuatoriana del siglo pasado y principios del presente, el Ecuador cuenta con un servicio exterior fuertemente influenciado y por ello especializado en derecho territorial, pero pobremente representativo en otra serie de aspectos como los derechos humanos, la seguridad o el tema de la migración y medianamente fortalecido en temas de vital especialización como el desarrollo industrial, la agricultura o la integración fronteriza (Segovia, 2004; 332). Este fenómeno, ha generado un desarrollo fuertemente limitado de las relaciones internacionales como una disciplina científica. De esta forma, se puede caracterizar a la política exterior ecuatoriana como un aspecto vulnerable que yace bajo la influencia directa y negativa de dos componentes endógenos que mantienen una fuerte influencia por sobre el proceso de gestación y toma de decisiones del mismo, una fuerte dependencia de un sistema político inestable y poco representativo, y por otro lado, una falta de objetivos y agenda marcada que le otorgue un

nivel de linealidad y constancia, independiente de la variación de la agenda política interna (Bonilla, 2002; 12).

Siguiendo esta lógica de dependencia y falta de planificación, la política exterior del Ecuador ha debido adaptarse y reaccionar ante agendas y retos internacionales sobre los que no ha tenido control, y que, en base a su condición de país débil, y su localización dentro de un área política y económica inestable y conflictiva, le ha obligado a trabajar de manera reactiva y pasiva. Ello, le ha otorgado la condición de observador dentro del marco en el que opera. De allí que no sea extraño que la agenda de política exterior del país, haya estado históricamente dominada y rebasada, o bien por la política exterior de los Estados Unidos, o bien por los usuales conflictos regionales como el caso colombiano, hecho que ha generado, al menos dentro de los medios académicos, la crítica constante hacia la falta de una agenda de política exterior (Ponce-Leiva, 2009; 140).

De esta forma, la política exterior ecuatoriana puede ser caracterizada por su falta de protagonismo dentro de las principales iniciativas internacionales, su alto grado de dependencia hacia un sistema político fuertemente marcado por la inestabilidad y como característica definitiva, por la falta de un esquema o plan de acción que refleje su posición e intereses dentro de su interacción con los otros miembros del sistema internacional. Este tipo de fenómenos que denuncian una suerte de responsabilidad compartida entre componentes de tipo endógenos y exteriores, denuncian la carencia y al mismo tiempo la imperante necesidad del establecimiento de una agenda de política exterior por parte un estado, a fin de evitar o al menos reducir el impacto de los diferentes retos que presenta el hecho de ser partícipe de un sistema internacional anárquico y competitivo, y que en efecto, cumpla con la verdadera y única función que la política internacional debería tener, velar por los intereses nacionales del estado (Aron, 1985; 1).

Ecuador, 25 años de Democracia

“25 años. Un cuarto de siglo. 10 Presidentes. (11 si se decide contabilizar a doña Rosalia). Uno que duro 529 días. Otro Apenas 180. Dos “interinos” que duraron más que el promedio (964 días). 23 elecciones generales. 28 al contar las consultas y referendos. 73 pactos, 45

traiciones, 39 cambios de camiseta, tres cenicerazos, un olvido constitucional, en fin ¡25 años de democracia!”¹

Tras una extensa y turbulenta década en la que la fuerza se impuso a la decisión popular, Ecuador retornó al régimen democrático constitucional tras la realización de un referéndum y la aprobación de la Carta Constitucional de enero de 1978. Tras más de 10 años desde la última elección presidencial, el retorno, suponía el restablecimiento del estado de derecho y de un periodo de estabilidad y crecimiento entendida como la fase constitucional más larga de la historia del Ecuador (Paz y Miño, 2006; 89), (Menéndez-Carrión, 1990; 189).

Sin embargo, la cotidianidad del sistema político ecuatoriano al menos en su primer cuarto de siglo fue uno de los más sorprendentes del continente y se convirtió en blanco de críticas y análisis como resultado de un sistema desbordado por la inestabilidad (Barriga; 2005; 4).

Dentro del análisis del desarrollo de América Latina, y especialmente de los países con menores índices de crecimiento económico – entre los que se encuentran Bolivia y Ecuador – se puede identificar que existe una amplia gama de factores que han sido identificados como negativos, y responsables de detener el desarrollo y la adaptación de la región frente a los desafíos internacionales y que en mayor o menor grado habrían tenido una influencia dentro de los procesos de relacionamiento interestatal. Entre ellos, se puede mencionar a la aparición de regímenes autoritarios, la corrupción burocrática, el populismo o la inminente debilidad institucional que han caracterizado históricamente a este tipo de estados. Sin embargo la literatura académica ha determinado que uno de los factores principales que ha impulsado el desarrollo de estos fenómenos en la región ha sido de manera incontestable la inestabilidad política (Vivares, 2012; 56).

Si bien el análisis de la variable inestabilidad política se presenta como uno de los pilares de la presente investigación –que radicara en el estudio de su influencia positiva, negativa o inexistente dentro del proceso de establecimiento de una política regional lineal -, y por ende tendrá un sección dedicada específicamente para su desarrollo y explicación, se considera necesario incluirla dentro del marco teórico, a fin de aclarar su naturaleza y

¹Tomado de la presentación del libro “25 años de democracia (1979-2004), Odysea Producciones Culturales, 2005”.

factores que la determinan y para dar un explicación de porqué se asume que es una categoría existente y característica del proceso democrático ecuatoriano, al menos a partir del retorno al régimen democrático a finales de los años setentas.

Si bien no existe un criterio o un concepto determinado y generalmente aceptado en cuanto a la existencia de este fenómeno, y por ello, no se pueden señalar a sus características esenciales, el estudio de la Inestabilidad Política como un concepto ha sido extensamente analizado por la ciencia política, misma que ha identificado tres criterios centrales para evaluar a la misma como una condición propia de un estado; la suerte de los regímenes políticos, la de los gobiernos y el orden civil. En este sentido la característica de país estable o inestable parte de la evaluación de la capacidad de un estado de mantener un régimen político, por la ausencia de cambio de gobierno forzoso, y la existencia de episodios de conflicto social interno movilizado o violento (Torrico, 2009; 12).

De esta forma, se puede identificar a tres criterios para el establecimiento de una condición democrática estable o inestable desde la ciencia política y que en el caso ecuatoriano podrían ser fácilmente identificados a través de una superficial revisión histórica mediante la identificación de cambios de gobiernos forzosos, como los vistos en la abrupta finalización de varios periodos presidenciales ya sea de manera accidental; Roldos Aguilera (1978), o forzosa; Abdala Bucaram (1997), Mahuad (2000), Gutierrez (2005), entre otros, los segundos, todos potenciados por sendos movimientos y episodios de conflicto social como los protagonizados por violentas manifestaciones como las marchas indígenas y que en más de una ocasión fueron implementadas a través de juntas o golpes de estados militares que representaron un cambio de régimen político que difícilmente podían desvincularse de episodios como aquellos que culminaron con la instauración de fenómenos como el Consejo Supremo de Gobierno que gobernó al país durante la década de los setentas (Ayala-Mora, 1999; 64).

En este sentido, el análisis de la inestabilidad política como una condición que ha caracterizado al proceso democrático ecuatoriano es procedente, ya que un promedio de 2 presidentes por año, deducido a través de los 16 líderes de gobierno, electos, transitorios o en rebelión (algunos con periodos presidenciales de horas) que han gobernado al país

durante los últimos 33 años desde el retorno al periodo democrático, nos brinda un piso oportuno para realizar dicha aseveración.

Conclusiones

De acuerdo a lo observado hasta el momento, la literatura académica vinculada con el análisis de la política exterior ecuatoriana, e incluso sudamericana, establece con claridad que la falta de un plan de acción basado en estrategias y puntos de desarrollo que representen o velen por los intereses nacionales ha sido una de las características principales en la región. En este sentido, Ecuador no ha sido una excepción, sino que en conjunto con factores agravantes como la profunda dependencia existente hacia un sistema político inestable y poco predecible, la condición de estado pequeño y vulnerable y su participación activa dentro de un conflicto territorial con casi medio siglo de duración, han marcado y limitado de manera considerable su accionar a nivel internacional y condicionado su agenda y campo de acción.

De esta forma, el centro de la política exterior ecuatoriana, ha radicado casi exclusivamente en temas de derecho territorial dado el conflicto armado existente con el Perú y solo ha sido ampliado en cuestiones de agenda hacia temas duros o permanentes, que más allá de reflejar un proceso de planificación enfocado hacia una mejor interacción e inserción internacional, han reflejado una lógica de participación pasiva y reactiva en temas como el comercio exterior, políticas de desarrollo industrial o agrícola.

De allí que la política exterior ecuatoriana no pueda ser considerada como un elemento de desarrollo y peor aún, como un instrumento de defensa y legitimación de los intereses nacionales en la esfera internacional. Como resultado, y gracias a una escasa o nula proactividad en temática exterior, el país ha debido adaptarse a los requerimientos y sucesos coyunturales que de una u otra manera, han venido dictados principalmente por la política exterior de los Estados Unidos, y en menor nivel por aspectos de la agenda de seguridad fronteriza por el tema colombiano, entre otros. Este fenómeno que refleja hasta cierto punto un alto grado de desorganización y discapacidad, se ha vinculado exitosamente con los fenómenos ampliamente discutidos por la literatura académica anteriormente descrita, en donde y como un fuerte reflejo de la desorganización interna, la debilidad y

vulnerabilidad hacia temas de importancia hemisférica y global, han definido de manera objetiva a factores exógenos y sistémicos como la causa de la debacle de proyectos internacionales en la región, y como no, a la poca o nula capacidad de reacción demostrada por estados como el ecuatoriano.

De allí que en múltiples ocasiones, la aparente debilidad y el escaso poder de acción por parte de países de la región dentro del sistema internacional pueda ser advertido, como de hecho ha sido, como la consecuencia de un proceso de dominación que se favorece del retraso o pasividad en el accionar de los países menos poderosos, y que procura continuar con este sistema a fin de mantener sus niveles de dominio y hegemonía en regiones débiles como la nuestra. Como consecuencia, la proliferación de análisis e investigaciones sistémicas y estructuralistas, han dominado el desarrollo del análisis de la política exterior de los estados latinoamericanas, lo que, y a palabras de Marcelo Lasagna ha causado que las determinantes internas se hayan convertido en un tema descuidado dentro de la teoría de la política exterior (Lasagna, 1995; 387).

De allí la razón y necesidad del presente análisis, cuya visión alejada de las concepciones clásicas para abordar este tipo de fenómenos de la política exterior, se enriquece con la adopción de un análisis intermedio en el que no se resta importancia a ningún factor, pero que sin embargo enfatiza la necesidad de evaluar ciertas características endógenas históricas del desarrollo de un estado y su relación con el comportamiento del mismo a un nivel exógeno. Esta investigación tiene el fin de otorgar mayores argumentos dentro del análisis del comportamiento de la política exterior ecuatoriana, y busca poner a prueba aquellas tesis sistémicas, altamente generalizadas en la actualidad.

CAPÍTULO I

CONSIDERACIONES TEÓRICAS, LA POLÍTICA EXTERIOR Y EL PROCESO DE POLÍTICA INTERNO

1.1 Consideraciones Previas

El objetivo de la presente investigación, es el de realizar un aporte teórico-empírico desde y hacia la teoría de las Relaciones Internacionales a través del desarrollo de una visión estructural-no sistémica del relacionamiento directo existente entre factores endógenos y la formulación de la política exterior de un país. En este sentido, y de manera específica, la presente investigación ubica su estudio en la variación de la política externa de un país –en este caso Ecuador- y como un fenómeno determinado y propio de su estructura democrática histórica –la inestabilidad democrática-. De esta manera, se procura evaluar si dicha inestabilidad puede o no tener cierto tipo de influencia en el proceso de desarrollo de la política exterior del país desde la evaluación de una posible relación causal existente entre el cambio de política y el cambio de gobierno, tomando la dimensión interrelacionada entre *policy* y régimen político, como la base conceptual del este trabajo (Nohlen, Fernández, 1991; 232).

Para ello, será necesaria la construcción de una base normativa que, alejada de las limitaciones de las teorías clásicas del *mainstream* de las relaciones internacionales, nos permita ampliar la base teórica para el análisis y comprensión de los distintos elementos que forman parte del proceso de desarrollo y de construcción de la política exterior de un país. Ello, dado que en la región la utilización y generalización de análisis sistémicos, han dejado de lado el estudio de elementos endógenos y del proceso político interno frente en el proceso de formación de la política exterior (Lasagna, 1995; 387).

Dentro las siguientes hojas se presenta el desarrollo del marco teórico propuesto para esta investigación, mismo que radicará, y a manera de teoría intermedia, en la confluencia de criterios de las teorías participes del tercer debate de las Relaciones Internacionales, Neorrealismo- Neoliberalismo, (Jackson, Sorensen; 2003). Ello, ya que consideramos que

el anclaje o la explicación académica de un fenómeno que conlleva un análisis sistémico-estructural, no puede ni debe radicarse en las limitaciones o condicionamientos normativos de una sola teoría o enfoque, especialmente cuando las teorías parten, al menos en su elementos básicos, de criterios tan diferenciados y contradictorios. Por ello, y en consecuencia con el razonamiento pluralista propuesto para este trabajo, teorías como el realismo clásico de Tucídides, Maquiavelo o Hobbes, así como el criterio liberal de Kant, Wilson o Bentham han sido considerados como no adecuados para el análisis de una variable como la expuesta dentro de este trabajo.

De esta forma, y como ya se ha adelantado, el marco teórico que dirigirá la lógica de esta propuesta se presenta a modo de una teoría de medio nivel, de acuerdo a los señalamientos de Hedley Bull (1969) o Martin Wight (1991), cuando conjugan al liberalismo y realismo clásico dentro de su Teoría de la Sociedad Internacional. Sin embargo, la diferencia de análisis con esta teoría, no radica únicamente en las bases normativas y filosóficas utilizadas por este (primer debate), sino que el enfoque que conlleva esta investigación se basa en un fenómeno específico –influencia o no de un factor endógeno en la generación de política exterior-, y no en la lógica integracionista y complementaria del realismo, racionalismo y revolucionismo utilizado dentro de la Sociedad Internacional, cuyo núcleo de análisis radica en el valor de los tomadores de decisión y de la justicia como una consecuencia del orden (Bull, 2002; 320).

Así, nuestra construcción teórica se vincula con enfoques como los ofrecidos por Robert Putman (1988) y su análisis de la Diplomacia de doble nivel (nacional- internacional), de Andrew Moravcsik (1992) y su teoría de la diplomacia de doble filo, o de Barbara Farnham (2004) con su análisis del impacto del sistema político interno dentro del proceso de toma de decisión de la política exterior. Las siguientes hojas se utilizarán para dar la forma al marco teórico propuesto ante lo cual se presenta la siguiente estructura. En una primera parte, analizaremos -en relación con el tema- los principales postulados de las teorías propuestas para el análisis (Neorrealismo-Neoliberalismo). De esta manera se procurará identificar características básicas para el entendimiento del estudio, como la naturaleza y estructura del sistema internacional así como el comportamiento, razones y vínculos

societarios que potencian la interacción entre estados para la conformación de asociaciones o construcciones regionales.

A continuación analizaremos a los principales postulados de los enfoques de dos vías o filios de Putman y Moravcsik, mismos que utilizaremos como vínculo inter-teórico. En una tercera parte, realizaremos el ensamble teórico entre macro teorías y vinculo inter-teórico para estructurar a la base teórica que se ha considerado adecuada para este estudio. Concluiremos esta sección con una breve explicación de la Inestabilidad Política como un concepto fundamental dentro de la investigación, trasladado desde la Ciencia Política. El sucinto análisis de esta variable se presenta como una suerte de introducción frente al análisis extensivo que se dará a la misma dentro del tercer capítulo de esta investigación.

1.1.1 Neorrealismo y el Estado Unitario Racional

A diferencia de los enfoques realistas clásicos de Maquiavelo o Tucídides, de autores neoclásicos como Hans Morgenthau (2005) o estratégicos como Thomas Schelling (1980), el neorrealismo, especialmente a través de su máximo exponente Kenneth Waltz (1979) procura desarrollar una teoría científica de las Relaciones Internacionales a través del establecimiento de un modelo de análisis que obvia ciertos aspectos normativos del realismo clásico y neoclásico como la naturaleza del hombre o el poder y valor de la ética y los valores morales dentro de la gobernanza (Sorensen, Jackson, 2003; 76) en favor la construcción de un nuevo marco metodológico que basa el análisis del relacionamiento interestatal por medio de una estructura del sistema internacional.

De esta forma, y adhiriéndose al paradigma estructuralista de la investigación iniciado por Saussure a finales del siglo XVIII, el neorrealismo, define la existencia de un sistema estructural internacional en donde el estado como actor unitario racional, pierde su rol como sujeto de estudio primario dentro de las Relaciones Internacionales, en favor de una estructura que “actúa como una fuerza que constriñe, determina y condiciona a las acciones de los estados” (Waltz, 2005; 144) y que adquiere más influencia y relevancia que la misma naturaleza humana (Hughes; 1997; 86).

Sin embargo, y a pesar de que la teoría neorrealista evita a ciertos aspectos normativos como los señalados con anterioridad, sus postulados se encuentran sujetos y directamente

relacionados con concepciones realistas clásicas y neoclásicas. Ello, ya que asume y configura su lógica del sistema internacional en torno al desarrollo de varios conceptos centrales de dichos enfoques como la anarquía del sistema internacional, la concepción de los estados o *unidades* como únicos actores legítimos dentro del sistema internacional o la idea de que la mayor preocupación de los estados, es su propia seguridad y supervivencia, es decir, y a palabras de Waltz (1979), los estados viven en un lucha constante por mantener su calidad de soberano - entendida como su capacidad de autodefinirse y mantener su poder de decisión sobre sus asuntos internos y externos - (Kahnat, 2005; 10).

Dada esta primera caracterización de la teoría neorrealista, es necesario proceder con la explicación de los criterios utilizados para definir a las estructuras políticas. En primer lugar, el principio por el cual se organizan y ordenan (*La Anarquía*), en segundo lugar por la diferenciación natural que existe entre las diferentes unidades y sus funciones, y en tercero, por la distribución de sus capacidades como elemento determinante de la capacidad de acción y de agencia de las unidades dentro de la estructura (Waltz; 1988 mencionado en Senny; 2008; 3).

Dichos criterios actúan de manera conexas dentro de la conformación de la estructura, a la vez que moldean y determinan el tipo de relacionamiento y comportamiento interestatal, mientras que, y de manera explícita señalan las diferencias y límites que existen y se determinan entre miembros.

Como resultado de estos principios ordenadores, se puede deducir que el realismo estructuralista se constituye por un *todo*, entendido como una estructura internacional que moldea, limita y condiciona, y por *unidades* constitutivas o estados que integran a dicha estructura en función de la distribución existente de capacidades. Dicha estructura se ordena y transforma en base a varios postulados normativos que describiremos a continuación. El sistema internacional se basa en una estructura descentralizada de anarquía entre estados (Sorensen, Jackson; 2003; 85). Los estados, o unidades del sistema son idénticos únicamente en un sentido estrictamente legal ya que en su dimensión funcional la diferencia es casi inexistente- todos recolectan impuestos o conducen su política exterior - sin embargo, se distinguen en gran medida con respecto a la variación de sus capacidades. Adicionalmente, la teoría neorrealista de las relaciones internacionales postula que dentro

del sistema anárquico estructural, los cambios sistémicos solo pueden producirse como el resultado de los cambios dentro de la distribución de capacidades existentes entre las unidades, y dentro de dicho planteamiento presenta un argumento definitivo, ya que considera que solo los estados más poderosos o con una mayor cantidad de capacidades cualitativas y cuantitativas pueden generar cambio dentro la de estructura internacional (Waltz, 1979; 97).

En síntesis, la teoría neorrealista, parte de los principios realistas de la anarquía del sistema internacional como principio ordenador, sin embargo explica el comportamiento de las unidades por medio de una estructura de poder que se basa en la diferenciación de sus miembros para poder realizar cambios dentro del sistema en base a sus capacidades y que simplifica la posibilidad de acción y cambio a los más fuertes. Sin embargo, y de manera indiscriminada de sus capacidades o posibilidad de agencia en la estructura, cada estado vela por un fin ulterior, la soberanía.

Ante ello, se puede deducir que si bien este enfoque ha sido diseñado bajo la lógica del *animus dominandi* de Morgenthau (1965) o el dilema de la seguridad de Hobbes, al conformar un criterio de evaluación y estudio sistémico radicado en la capacidad explicativa de su estructura y del análisis de las interacciones de los estados, el neorrealismo adquiere la capacidad de explicar, por medio de una estructura limitante y a modo de laboratorio, a otro de los grandes cuestionamientos del realismo clásico y neoclásico, el tipo de relacionamiento de los estados dentro de un sistema anárquico y por ende de establecer el tipo de categorías posibles resultantes de las interacciones entre estados. Probablemente el mayor aporte científico en este tema, ha sido la caracterización realizada por David Edward, quien en su libro *Análisis de la Política Internacional*, establece en base a la estructura del sistema dos tipos de relacionamiento posibles, la cooperación o el conflicto (Phan, 2008; 258), (Edwards, 1976; 122).

Luego de explicar la naturaleza del sistema estructural neoliberal, y tras haber mencionado a los principales postulados teóricos que guían el funcionamiento de esta teoría, continuaremos con el análisis del componente neorrealista referido al papel de la política interna estatal, y de la segunda categoría de relacionamiento interestatal posible dentro de la

estructura – cooperación – por su importancia para desarrollar un contexto teórico adecuado para este estudio.

1.1.2 Neorrealismo, Política Interna y cooperación

Para comprender el papel que la política interna de las unidades tiene dentro de la estructura y las posibilidades de encontrar procesos de cooperación interestatales, es preciso mencionar ciertas consideraciones en base al desarrollo teórico neorrealista anteriormente expuesto. En cuanto al armataje interno de los estados, la teoría neorrealista es explícita al momento de definir al estado como un actor unitario y racional, lo que quiere decir, y como resultado de la visión sistémica de este enfoque, que todas las instancias políticas y económicas de la unidad se encuentran correctamente ordenadas y jerarquizadas a favor de los intereses internacionales de los estados, limitados y de acuerdo a esta teoría determinados por la estructura (Lassagna, 1996; 62). Como resultado, no solo que los estados se encuentran supeditados a la estructura en relación con su distribución individual de capacidades, sino que por el contrario el lazo es tan pronunciado, que los líderes de los países se presentan como *prisioneros* de dicha estructura, misma que dicta las acciones que los estados deben tomar. De esta forma, y de acuerdo al este enfoque, no se puede tomar ninguna decisión en el campo de las Relaciones Internacionales sin tener presente a la estructura, y en sintonía con ello, es inaudito pensar en la toma de decisiones basadas en aspectos internos o ideológicos (Waltz, 2005; 194).

Sin embargo, Waltz realiza una aseveración que adquiere un gran nivel de importancia dentro de esta investigación, ya que si bien adscribe su teoría dentro de una visión sistémica del sistema internacional mediante su estructura, aclara dentro de su obra *Teoría de la Política Internacional* que el nivel de competencia de un estado, es decir su capacidad de gestionar sus asuntos internos en menor tiempo y con mayor efectividad, le otorga o resta una gran ventaja de un sistema anárquico y que se presenta, al menos en el ámbito de la política internacional como una lucha de poder y acomodación. Ello, ya que Waltz asegura que cuanto menos competente un estado, más probable es que se desintegre en sus componentes o que peor aún, no pudiera adaptarse a los desarrollos transnacionales (Waltz, 1979; 113).

Esta aseveración, aunque objetiva en sus consecuencias, conlleva una idea central para este estudio. Ello, ya que el neorrealismo a partir de su visión sistémica- estructural adelanta que la ineficiencia de un estado entorpece directamente a la supuestas sinergia y lógica vinculada, ordenada y jerarquizada entre la política interna de un país y su política externa. Dicho de otro modo, la visión de Waltz denuncia la importancia del armataje económico e institucional interno de cada *unidad* como un núcleo de desarrollo para enfrentar a los desafíos propuestos por el competitivo sistema internacional, a la vez que insinúa objetivamente que si el ordenamiento interno no existe, cabe la posibilidad de que la lucha por los intereses nacionales, previamente establecidos por la estructura no se pueda dar, o que simplemente dichos intereses no puedan ser coherentemente definidos o articulados como resultado de la desintegración de lo que Waltz llama la política doméstica, dotada de “autoridad, administración y ley”(Waltz, 1979; 113); (Schelling, 1980; 173).

De esta forma, se puede asegurar que el enfoque neorrealista, concibe a la construcción estatal desde una visión sistémica basada en su concepción de ordenamiento y jerarquización interna racional, aunque otorga especial importancia a esta desde una visión estratégica y decisoria. Para el caso de la cooperación interestatal, los lineamientos establecidos por la teoría neorrealista dejan de manifiesto que en un escenario anárquico en el que los estados se diferencian por sus capacidades y solo pueden adquirir mayor peso a través del aumento de dichas capacidades y con el fin ulterior de defender su estado soberano, la cooperación o el trabajo conjunto entre estados, más allá de ser un “simple relación mutual” como definía Emile Durkheim, se presenta como una salida racional e instrumental para potenciar sus intereses racionales a través de la construcción de alianzas o acuerdos cooperativos en áreas específicas, para evitar un estado de guerra potenciado por la existencia de un sistema anárquico a nivel internacional, o bien para alcanzar un balance de poder, que permita velar por la paz y la seguridad del sistema internacional (Waltz, 2005; 174).

Así, y en consonancia con los postulados racionalistas y normativos de la teoría neorrealista, los estados no cooperan en la búsqueda de ganancias absolutas, sino que su racionalidad les impulsa a pensar constantemente en quien ganara más y quien perderá menos en términos de ganancias relativas. De esta forma, los compromisos internacionales

no tienen un peso dirimente o reflejan los intereses de los estados en cuanto a la construcción de ideas o regímenes complementarios y funcionalistas, sino que por el contrario, exponen el carácter coyuntural y el escaso comprometimiento con este tipo de dinámicas de relacionamiento interestatales. Hechos, que desde una visión neorrealista podrían reflejarse en la poca importancia que bajo este enfoque los países otorgan a las instituciones internacionales, a las que consideran como simples instrumentos de los estados que funcionan bajo la sombra o intereses de los mismos, o bien por la posibilidad siempre presente de abandonar este tipo de compromisos por parte de cualquier estado en el momento en el que este se cruce o interponga con cualquier objetivo nacional (Morgenthau, 1985; 16).

En este sentido, y dentro de un sistema anárquico de seguridad y defensa, la cooperación adquiere un carácter altamente estratégico y por ende los resultados que dicha cooperación pudiese tener dependen en gran medida de lo que esté en juego, y siempre con una mayor posibilidad de impacto en temas de *low politics* (Edwards, 1969; 95).

1.2 Neoliberalismo, instituciones y cooperación

El neoliberalismo, a diferencia del neorrealismo, parte de un marco normativo contrapuesto a los principales postulados de dicha teoría, y como resultado, se presenta incluso como una respuesta al que ha sido considerado como el paradigma central del relaciones internaciones durante el último siglo, trasladando el primer debate entre liberalismo idealista y realismo, a una etapa de neo teorías. En la actualidad existen dos posturas delimitadas (neoliberalismo duro y neoliberalismo débil), que representan a esta visión teórica y que se encuentran enmarcadas dentro de cuatro tendencias principales que podrían resumir adecuadamente a los postulados neoliberales dentro del mundo de las relaciones internacionales, el liberalismo *sociológico, interdependiente, institucional y republicano* (Sorensen, Jackson; 2003; 105).

En todas sus formas, el neoliberalismo parte de algunos de los planteamientos básicos del liberalismo clásico, aunque una de sus principales características, al menos dentro de la tendencia débil de este enfoque, deja lugar a la inclusión de ciertos aspectos adaptados de la teoría neorrealista, (de allí su consideración como un teoría débil). Este fenómeno, se puede

identificar con cierta facilidad dentro del trabajo de dos de los mayores exponentes del liberalismo sociológico e interdependiente, Robert Keohane y Joseph Nye a través de su libro *Poder e Interdependencia* publicado en el año 1977, en el que la asunción de ideas pertenecientes al realismo ha llevado incluso a autores como Robert Axelrod (1985) o Robert Jervis (1978) a determinar a este enfoque como una continuación del enfoque neorrealista estructural.

De todas maneras, y para formar un criterio adecuado y sustentando, será necesario iniciar por la descripción de los principales postulados de la teoría neoliberal. A diferencia de postulados pertenecientes a la teoría neorrealista, el neoliberalismo parte desde una base normativa más amplia en donde el rol y valor de factores como la naturaleza humana o el valor ético en el proceso de toma de decisiones adquiere un nuevo nivel en medio de un paradigma de desarrollo fortalecido por tres asunciones básicas; una visión positiva de la naturaleza humana (visión de la racionalidad individual), la plena convicción de que las relaciones internacionales pueden desarrollarse bajo relaciones cooperativas y no necesariamente de conflicto, y finalmente una creencia indivisible frente a los beneficios ilimitados del desarrollo (mercado bajo una lógica de *laissez faire*), como un proceso que conlleva el desarrollo de la sociedad y al progreso dentro de un proceso macro económico, político y social denominado *modernización* (Bordieu; 1998; 3).

De lo anteriormente expuesto, se puede deducir que el neoliberalismo y su paraguas teórico se conjugan bajo dos conceptos fundamentales dentro de su planteamiento y percepción del funcionamiento del sistema internacional, cooperación y modernización, en el que el primero lleva al segundo. De esta forma, el neoliberalismo se presenta como una continuación de los principio liberales de Smith o Kant, en cuanto el objetivo máximo de sus postulados radica en la satisfacción y felicidad individual de los seres humanos a través de la adaptación pacífica y cooperativa frente a un proceso de modernización conducido por factores como la revolución y avance científico de procesos como el del transporte, las comunicaciones y sobre todo a través de un cada vez más interconectado y cooperativo comercio mundial (Keohane, Nye, 1989; 49).

De allí que el núcleo de la teoría neoliberal radique en el seno de una sociedad cooperativa en el que valores como la paz o la libertad se convierten en el motor del proceso de

modernización a través de la cooptación de esfuerzos y acuerdos generales en favor de la construcción de una estructura legal o ley internacional (Bentham mencionado en M.W. Janis; 1984; 406) equitativa basada en la idea de que la racionalidad humana obliga a cada estado a adoptar medidas pacíficas y cooperativas a pesar de su naturaleza competitiva. Ello explica por qué la teoría neoliberal mantiene estrechos lazos con el estado moderno constitucional de derecho, y especialmente con valores como la democracia. Por ello, instituciones como la democracia o los organismos internacionales tienen tanto valor dentro de este enfoque, ya que conllevan un ideal del ejercicio de la libertad individual y de un acuerdo social, nacional e internacional en favor del desarrollo del proceso de modernización global y totalmente en acuerdo con el idealismo democrático de Kant y su idea de que las democracias no hacen la guerra (Doyle, 1986; 1152).

En síntesis, el neoliberalismo postula que la racionalidad humana, representada a través del desarrollo de procesos sociales nacionales e internacionales cooperativos, aúpan esfuerzos a favor del progreso humano canalizado a través de un proceso de modernización que se ve fortalecido por el desarrollo y fortalecimiento del mercado y el estado moderno. En su lado más positivo, el neoliberalismo postula la importancia de factores que eliminan al principal postulado realista en cuanto a la condición única y exclusiva de los estados como los miembros más importantes del sistema internacional. Aún más allá, el liberalismo y el neoliberalismo postulan la existencia de una sociedad internacional en deterioro del sistema internacional del realismo, basada principalmente en criterios como los expuestos por Karl Deutsch (1988), o el mismo James Rosenau cuando advierte la existencia de situaciones transnacionalistas, que *“por fuera de los procesos cotidianos de relacionamiento estatal, han sido adoptadas y reemplazadas por interacciones basadas y conducidas por grupos privados y sociedades que ya tiene un impacto importante dentro del curso de los eventos”*(Rosenau, 1980; 1), y que en algún momento podrían derivar en la construcción de un Mundo Societario como el expuesto por John Burton en 1972.

Junto con los planteamientos neoliberales democráticos y transnacionales, se encuentran aquellas ideas que radican en la importancia que tienen las instituciones internacionales frente al proceso de modernización. Para autores como Keohane o Nye, las organizaciones internacionales promueven la cooperación entre estados, ya que prevén amplios beneficios

encaminados a mejorar los índices de confianza entre socios. Por ello, aunque si bien aceptan que su funcionamiento se encuentra constreñido por el poder aun hegemónico de los estados, dotan a las organizaciones internacionales de un carácter autónomo, específico y común que radica en la misma configuración, ya que estas parten de un amplio proceso establecido a través de la formación de reglas comunes y consensuadas que no podrían funcionar completamente con el criterio realista de que dichas organizaciones son simples expansiones de los países más poderosos para aplicar de manera más efectiva su política internacional (Keohane, Nye, 1989; 4).

De esta manera, y para el enfoque neoliberal las instituciones internacionales asumen un valor fundamental al proveer mayores flujos de información y oportunidades para mejores procesos de negociación, velan por el cumplimiento de los compromisos adquiridos por otros estados a fin de fomentar un sistema más creíble y que fortalezca a los acuerdos existentes, y fortalecen la expectativas referentes a los niveles de credibilidad de los acuerdos internacionales. En síntesis, guardan la función vital de generar confianza en el sistema, abaratar costos y ante ello otorgan la capacidad de predecir comportamientos dentro de las dinámicas interestatales del sistema internacional (Keohane mencionado en Sorensen y Jackson, 2003; 120).

Finalmente, contamos con una de las visiones más positivas de la interacción estatal basada en los postulados liberales anteriormente descritos, el liberalismo interdependiente, representado principalmente por la obra de Keohane y Nye, "*Poder e Interdependencia, el mundo de la política en transición*", pero no por ello alejado de los criterios expuestos por Rosencrance (1986) o Moravcsik (1991). Dentro de este enfoque, se reta a cada una de las asunciones realistas anteriormente expuesta, ya que de acuerdo a las palabras de Robert Keohane y Joseph Nye en su artículo *El realismo y la interdependencia compleja*, basado en su obra de 1989, existe la posibilidad de crear un mundo en el que existen múltiples instancias de participación y diversos actores que participan directamente en la atmosfera política de las relaciones internacionales, en donde no existe una agenda de temas jerarquizada y el uso de la fuerza se presenta como un herramienta poco adecuada o anacrónica de política exterior. (Keohane, Nye, 1974; 52).

En este sentido, la expresión neoliberal de este enfoque postula la existencia de un sistema de interdependencia compleja que radica en tres características. En el sistema internacional existen múltiples canales que conectan a las sociedades y que forman lazos informales de interacción a nivel gubernamental y no gubernamental, dando paso a la existencia de canales intergubernamentales y transnacionales que otorgan un vital grado de importancia a factores como la sociedad civil u otro tipo de actores con influencia en el sistema político de un país. No existe una agenda internacional jerarquizada ya que la misma se basa en una serie de asuntos que nacen de la llamada *política interna*, y que, dada la naturaleza cooperativa y la existencia de intereses comunes entre estados, se trasladan al plano internacional en razón de su impacto e impacto para el sistema en general. Finalmente, dicho sistema de interdependencia compleja considera que el uso de la fuerza militar es una opción secundaria y perjudicial para los estados.

Este enfoque neoliberal se suscribe dentro de los enfoques republicano, institucionalista y sociológico ya que otorga un alto nivel de importancia a las relaciones no oficiales, mismas que se vinculan e interactúan dentro de un margen plural democrático y participativo en donde establecen canales de interacción. Adicionalmente considera que las organizaciones e instituciones internacionales son el lugar idóneo para gestionar el establecimiento de agendas (dado su carácter independiente y evaluativo), a la vez que inducen la creación de coaliciones, y hasta se presentan como una arena para la acción política, especialmente en el caso de países pequeños (Keohane, Nye, 1974; 57).

De esta forma, y en base del análisis teórico de la postura neoliberalista, podemos señalar que las instituciones internacionales juegan un rol imprescindible tanto a nivel económico como político dentro del establecimiento de un sistema internacional guiado por la estrategia de la modernización y el progreso. Adicionalmente podemos señalar que los aspectos internos nacionales, son uno de los núcleos de este enfoque, al considerarse como la base de la configuración de la sociedad y la agenda internacional, hecho que se ve fortalecido por los valores cooperativos y democráticos presentados por este enfoque a través de sus consideraciones transnacionales, institucionales, republicanas e interdependientes.

1.3 El ámbito doméstico en la formulación de la política exterior

Como hemos podido observar, las dos teorías macro analizadas, guardan estrictas diferencias en lo relativo al papel de las organizaciones internacionales y la sociedad civil, la naturaleza asociativa de los estados dentro del sistema o sociedad internacional dependiendo del mecanismo, y el factor de ordenamiento del sistema internacional, por lo que se puede asegurar que las dos teorías se contraponen y hasta cierto punto y a palabras de Keohane y Nye (1974), “el neoliberalismo se propone como un enfoque que reta a la lógica de la seguridad y la defensa impuesta por el paradigma neorrealista”. Sin embargo, al haber considerado como necesario el establecimiento de un criterio pluralista para esta investigación, regirnos por una u otra de las teorías anteriormente expuestas limitaría, y al menos en el caso del neorrealismo, impediría continuar con el objetivo de análisis de esta investigación.

En este sentido, es importante mencionar que la rigidez normativa y teórica que guía a estos enfoques, ha impulsado el desarrollo de *teorías intermedias*, es decir de enfoques teóricos que trascienden a las imposiciones teóricas de los llamados *mainstreams* de la disciplina a fin de integrar un cuerpo normativo más amplio y holístico capaz de comprender a los problemas del sistema o sociedad internacional mediante el uso de enfoques inclusivos. De esta manera, y en base al tipo de análisis que desea realizar, (estructural-no sistémico), la investigación nos obliga a revisar los postulados de dos de las teorías intermedias más importantes en la construcción de teorías que integran factores externos e internos como parte del análisis de la política internacional y la construcción de la política exterior como un juego de *doble nivel* de acuerdo a la obra de Robert D. Putnam (1988), continuada a través la teoría de la *diplomacia de doble filo* de acuerdo a por Andrew Moravcsik (1993).

Como ya se ha advertido, y desde un planteamiento complementario, a modo de una intersección entre el neorrealismo, el neoliberalismo y las teorías de la integración regional, encontramos a los enfoques intermedios, quienes, inmersos en una lógica de doble nivel, advierten y determinan para sí el uso de conceptos contrapuestos para las teorías macro, a fin de realizar una interpretación más amplia de fenómenos como la interacción existente y determinante entre los factores políticos y económicos de un estado frente al proceso de toma de decisión y creación de la política exterior de un país, ya sea dentro o fuera de una

estructura de poder. Así, la lógica de análisis sistémicos como los de Kenneth Waltz y sus construcciones basadas en “niveles de análisis” (internacional-sistémico, nacional societario cultural y personal psicológico-individual), pierden vigencia, al igual que las interpretaciones internacionalistas de enfoques realistas clásicos como los de Tucídides o Maquiavelo o aquellas basadas en explicaciones domésticas en mayor parte basadas en lineamientos liberales como los establecidos por Mill, Kant o Wilson (Putman; 1988; 7).

De esta forma, las teorías de medio nivel señalan a las teorías sistémicas como enfoques limitados que eliminan al análisis de la política doméstica y de su influencia en la construcción de política exterior al generar constantemente asunciones en cuanto a la naturaleza de los actores mediante la utilización de una categoría de racionalidad unitaria, característica que a criterio de autores como Putman o Moravcsik les otorga un carácter abstracto y disputable.

Para entender a la lógica de doble nivel o filo de Putman y Moravcsik, será necesario en un inicio, realizar una presentación concisa de la obra de Putnam y de su mensaje principal en cuanto al relacionamiento directo existente entre la política interna y la formulación de política exterior. La *teoría de doble juego* de Putman, continua con la *teoría del comportamiento* iniciada por Richard Walton y Robert Mckesie (1965), sin embargo el análisis de Putman deja de lado a los negociadores internacionales y su relación con el conflicto interno y externo dentro de un proceso de negociación comercial, e introduce su análisis dentro del componente estratégico radicado en el análisis de la política interior como un factor creador, influyente y determinante de la estrategia y posicionamiento internacional a través de su correcto manejo por parte de los gobernantes.

Ello, ya que su análisis radica en la aseveración de que los jefes de gobierno, no actúan únicamente en base a las limitaciones de una estructura internacional, sino que por el contrario los mismos, deben y están sujetos de manera constante a la realización de dos tareas; la manipulación de la política interna y externa por igual. En este sentido, de acuerdo con Putman, las estrategias y tácticas diplomáticas de un país se encuentran constreñidas por aquello que el resto de estados podría aceptar, y aquello que las constituciones domésticas pueden ratificar. De ello, se deduce que el proceso de decisión política, y por ende de negociación internacional radicara en la estrategia seleccionada por

un gobernante, dentro de una coyuntura determinada para adquirir influencia dentro de su política interna y de las de sus contrapartes. De esta forma, y como asegura Putman, la política interna previamente controlada mediante el uso adecuado de la información, los recursos y el establecimiento de agendas, puede abrir posibilidades de ventaja dentro del relacionamiento y negociación interestatal, al dirigir ciertas políticas exitosas nacionalmente, hacia grupos sociales específicos en otros países en la búsqueda de alianzas dentro de otro estado (Putman, 1998; 12-15).

De esta forma, Putman otorga una capacidad estratégica al buen manejo de la política interior, que puede convertirse en un factor de ventaja frente a otros estados y por ende podría jugar un papel decisivo, no solo en la implementación de una estrategia de política exterior nacional, sino internacional, a través de una influencia social potenciada a través de su juego o planificación estratégica de su juego de doble nivel. Así, los gobernantes se convierten en el centro del análisis y de planificación estratégica de un estado, y quienes pueden a través de sus gestiones, fortalecer la imagen y posicionamiento geoestratégico de un estado a nivel regional e internacional (Putman, 1998; 17).

Andrew Moravcsik a través del desarrollo de la *diplomacia de doble filo*, continúa con la obra Putman, sin embargo su mérito radica en el establecimiento de un cuerpo normativo más sólido para esta teoría intermedia radicado en la negación del racionamiento sistémico ya que determinan la ineficacia del mismo al señalar que en dentro del sistema interestatal, i) los estados no actúan en base a una lógica racional radicada únicamente en una estructura internacional, ii) la política doméstica no puede ser ni mucho menos considerada como una fuente de variación residual encargada de movilizar constantemente capacidades (recursos sociales, institucionales y materiales) para fortalecer y alcanzar a los objetivos vitales de la política exterior, iii) los estados no actúan bajo una lógica y asunción de preferencias estatales estables. (Moravcsik, 1998; 12-15).

Dada la lógica que explica la relación inherente entre factores internos y externos, en miras de la presente investigación, señalaremos a la visión que esta teórica maneja en cuanto al relacionamiento interestatal y los principios que guían a este tipo de interacciones. De acuerdo con Moravcsik, y acorde con su teoría estratégica, los estados se relacionan entre sí en base a tres principios, i) dada la lógica estratégica de los estados, los mismos

interactúan con sus similares de una manera racional, y por ello, dichos estados están conscientes de que al adquirir compromisos internacionales o al iniciar relaciones societarias, lo hacen bajo la idea de maximizar sus beneficios y lograr sus objetivos, ii) la política exterior se construye en torno a la política interna de un país, misma que se encuentra influenciada por la interdependencia económica, y iii), los estados son los únicos capaces de sentar bases para el relacionamiento internacional, por lo que no existen otros interlocutores y la capacidad de establecimiento de dichas bases, radica en las capacidades materiales de cada estado (Moravcsik mencionado en Caballero, 1999; 3).

Dicho esto, se puede concluir que las teorías intermedias de Putman y Moravcsik, trabajan bajo la edificación de un paraguas teórico mixto que conjuga ideas neorrealistas y neoliberales al enlazar de manera adecuada la existencia de una estructura internacional anárquica regida bajo el funcionamiento racional y estratégico de sus socios. Sin embargo, otorgan un papel fundamental a los procesos internos frente a los procesos de conformación de la política exterior, mismos que pueden ser transmitidos a través de procesos transnacionales e institucionales a otros estados en la búsqueda de dominación y maximización de capacidades. Ante ello, estos enfoques adquieren un carácter no sistémico, aunque racional y estratégico que amplía la capacidad de explicación de fenómenos como la cooperación, al menos a partir de su marco normativo.

Tras haber explicado y relacionado a las teorías grandes e intermedias de la disciplina de las Relaciones Internacionales seleccionadas para esta sección de la presente investigación, poseemos finalmente a las herramientas teórico-conceptuales para proceder con la construcción teórica que guiara al desarrollo de la misma. Por ello a continuación iniciaremos con la explicación y adaptación del imaginario teórico que consideramos será el más adecuado frente al tipo de estudio que se procura realizar.

1.4 Intersección de las perspectivas teóricas frente a la construcción de la política exterior, el rol del proceso político interno.

Hasta el momento, y de acuerdo a la estructura fijada para esta sección, hemos podido observar a las principales consideraciones normativas y teóricas que guían a las dos teorías participes del tercer debate de las relaciones internacionales – neorrealismo y neoliberalismo – y a dos de los principales enfoques considerados como teorías

intermedias, dirigidas hacia la canalización y conjunción de ideas establecidas a partir de las dos teorías del *mainstream* en relación con el tema de investigación propuesto para este trabajo de investigación. En ese sentido, hemos dado especial énfasis dentro del desarrollo teórico de estos enfoques a dos aspectos fundamentales para el presente trabajo, i) la explicación propuesta por cada enfoque a partir de sus postulados y principios normativos para las razones que guían la naturaleza de interacción estatal, otorgándonos la capacidad de deducir el tiempo de impacto que se puede esperar, y ii) la importancia que cada enfoque otorga al papel de factores internos o endógenos propios de cada estado frente al establecimiento de su política exterior.

Como resultado, se ha podido advertir que el enfoque del neorrealismo y el neoliberalismo difieren considerablemente en estos aspectos y que hasta cierto punto propugnan una competencia académica frente al establecimiento de una explicación más amplia y acertada frente a los distintos fenómenos que caracterizan a las interacciones de los estados en el sistema o sociedad internacional dependiendo del enfoque del que se parta. Por otro lado, hemos podido observar como las llamadas teorías de doble relacionamiento adoptan exitosamente aspectos normativos neorrealistas y neoliberales para formular una aproximación teórica más inclusiva y explicativa. Dichos enfoques presentan como una característica principal su rechazo frente a los métodos de análisis sistémicos y señalan la necesidad de generar análisis y herramientas de análisis en los que se evalúe de manera integral a todos los participantes de los procesos de construcción de política exterior.

En este sentido, la presente investigación procura generar un aporte para el mejor entendimiento de la relación factores internos – linealidad de la política exterior, en base del análisis del caso ecuatoriano y la variación de su política exterior dentro de un proceso político conflictivo caracterizado por el constante y muchas veces abrupto cambio de gobernantes y planes de gobiernos con marcadas diferenciaciones en términos de planificación. Dicho esto, es claro que la adopción de un enfoque sistémico de análisis como el utilizado para la realización de la teoría neorrealista de Waltz (1989), anula el objeto y sentido de la investigación. De ahí la categoría de análisis estructural-no sistémico. Sin embargo, la lógica de los hechos suscitados en la región, especialmente tras capítulos como la negociación de Tratados de Libre Comercio por parte de Colombia y Perú, la

salida de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones, y la muy reciente adhesión de Bolivia al Mercosur, ponen de manifiesto que a pesar de contar con una vigencia de más de cuatro décadas, y de ser edificada a través de los valores positivos integracionistas y desarrollistas propios de la escuela de pensamiento neoliberal analizados, dicho enfoque tampoco podría explicar de manera adecuada los hechos producidos en la región, y peor aún, aquellos sucedidos en cada nación que forma parte del grupo andino y que pudieran o no tener una influencia directa en el desarrollo de la actual situación.

En este sentido, y a pesar de que la escuela neoliberal y sus distintos enfoques otorgan especial importancia al desarrollo de factores internos, valores y principalmente de actores e instituciones como la sociedad civil, la participación, la democracia o la estabilidad, cabe aclarar que no podría explicar lo que a primera vista parecería ser la toma de decisiones racionales por parte de algunos gobernantes, clases políticas y económicas en detrimento de la integración andina, y a favor de desarrollo de estrategias individuales nacionales, fuertemente influenciadas por fenómenos político estratégicos y económico-comerciales de la estructura internacional (Keohane 2012; 136).

Ante esta imposibilidad de las dos teorías macro analizadas dentro de las consideraciones teóricas de dar una explicación adecuada de los fenómenos sucedidos en la región, y especialmente del papel que han tenido los factores internos dentro del convulsionado proceso integracionista del bloque andino, es que otorgamos un especial énfasis para las teorías de medio nivel y sobre todo para su criterio abierto e inclusivo. Como resultado de ello, cabe aclarar que para la presente investigación utilizaremos un criterio mixto, es decir que acudiremos a la edificación de un marco normativo intermedio que nos permita explicar a todas las variables que consideramos para la investigación, haciendo clara referencia al proceso democrático (factor interno), frente a la lineabilidad de la política exterior andina ecuatoriano (factor interno), en el caso específico del plan de integración regional andino (factor externo).

A modo de marco normativo y en clara adopción de enfoques neorrealistas y neoliberales, se presentan a las principales asunciones que guiarán al presente trabajo de investigación. En acuerdo con la teoría de neorrealista de las Relaciones Internacionales, el presente trabajo asume que i) existe una estructura internacional de poder anárquica basada en la

distribución de las unidades, ii) los estados adoptan resoluciones y actúan en relación con sus pares a partir de intereses nacionales, por lo que el razonamiento estatal se da en términos de ganancias relativas iii) La cooperación internacional y fenómenos como la integración regional o la ratificación de compromisos internacionales son un medio para satisfacer intereses nacionales en el ámbito internacional. En este sentido, la racionalidad de los estados permite alcanzar acuerdos puntuales que favorecen intereses nacionales, por lo que no existen sentimientos de pertenencia a una comunidad. En caso de que un compromiso internacional obstruya de alguna manera a los intereses nacionales, el vínculo se destruye de manera irrevocable. iv) cuanto menos competente es un estado para el cumplimiento y ordenamiento interno de sus funciones, más probable es que se desintegre en sus componentes, y que no pueda adaptarse a los desarrollos transnacionales, v) los estados son los únicos actores con agencia dentro de la estructura internacional. Todos los demás actores que pretenden influenciar en la misma solo pueden desarrollarse dentro de los límites establecidos por los mismos estados.

En acuerdo con la teoría neoliberal de las Relaciones Internacionales, i) los estados no son unidades racionales individuales. ii) la naturaleza de los seres humanos es individualista y competitiva, sin embargo pueden existir intereses compartidos en temas relacionados con *lowpolitics* que pueden llevar a los estados a trabajar en forma cooperativa (sin embargo limitadas por el literal iii del neorrealismo), iii) en el sistema internacional actúan las personas y los estados, iv) La democracia es un valor que genera relaciones internacionales pacíficas, ya que al ser los ciudadanos los que dirigen al estado, la posibilidad de guerra y de conflictos armados disminuye. v) No existe una agenda internacional jerarquizada ya que la misma se basa en una serie de asuntos que nacen de la llamada *política interna*, y que dada la naturaleza cooperativa y la existencia de intereses comunes entre estados, se trasladan al plano internacional en razón de su importancia e impacto para el sistema en general.

En acuerdo con los planteamientos de Putman y Moravcsik de doble nivel, se asume que; i) los análisis sistémicos se presentan como limitados y abstractos ya que las asunciones le restan validez científica ii) la política exterior de un país, no está sujeta únicamente a las presiones exteriores de la estructura, ni se toma solo en torno a ella, sino que al existir una

autoridad, administración y ley al interior de los estados, los lineamientos se construyen en torno a consideraciones racionales y estratégicas propias de la política interna de un país iii) la política exterior se presenta como el resultado de la interacción de factores internos y externos.

De esta forma, se propone la composición de un cuerpo teórico flexible que, si bien se enriquece por el uso de diferentes enfoques de las relaciones internacionales, mantiene un marco normativo lógico que procura realizar una lectura estructural no sistémica del sistema internacional. Ello, ya que si bien adopta los criterios relacionados con la maximización de capacidades u oportunidades del realismo, cierra las puertas a un hipotético análisis sistémico, y en consonancia con los enfoques intermedios otorga vital importancia a los procesos internos dentro de los procesos de toma de decisiones y construcciones de la política exterior y dentro del discurso liberal considera a las instituciones y valores internos como la estabilidad y la democracia como valores indispensables para el desarrollo, aun en la búsqueda infinita del poder. Dicho de otro modo, el presente marco teórico podría ser contenido en la idea de que; *“aun en un sistema anárquico y basado en relaciones de poder en el que los estados solo interactúan con otros en función de maximizar sus intereses nacionales, si no existe estabilidad o un ordenamiento interno eficaz, el estado no estará en condiciones de adoptar un estrategia e intereses a nivel nacional, y peor aún de luchar por sus intereses a nivel internacional, Si dicha debilidad no es corregida, el resultado solo puede ser la vulnerabilidad y destrucción del estado”*. De allí la necesidad de analizar a factores como la lineabilidad de la política exterior en relación con factores políticos como la inestabilidad política desde un enfoque no sistémico y teóricamente inclusivo.

La inestabilidad política y sus factores explicativos

Dentro del análisis del desarrollo de América Latina, y especialmente de los países con menores índices de crecimiento económico – entre los que se encuentran Bolivia y Ecuador – se puede identificar que existe una amplia gama de factores que han sido identificados como negativos, y responsables de detener el desarrollo y la adaptación de la región frente a los desafíos internacionales y que en mayor o menor grado habrían tenido una influencia dentro de los procesos de relacionamiento interestatal. Entre ellos, se puede

mencionar a la aparición de regímenes autoritarios, la corrupción burocrática, el populismo o la inminente debilidad institucional que han caracterizado históricamente a este tipo de estados. Sin embargo la literatura académica ha determinado que uno de los factores principales que ha impulsado el desarrollo de estos fenómenos en la región ha sido de manera incontestable la inestabilidad política (Vivares, 2012; 56).

Si bien el análisis de la variable inestabilidad política se presenta como uno de los pilares de la presente investigación –que radicara en el estudio de su influencia positiva, negativa o inexistente dentro del proceso de establecimiento de una política regional lineal -, y por ende tendrá un sección dedicada específicamente para su desarrollo y explicación, se considera necesario incluirla dentro del marco teórico. Ello, con el fin de aclarar su naturaleza y factores explicativos al tiempo que se busca dar una explicación de porqué se asume que es una categoría existente y característica del proceso democrático ecuatoriano, al menos a partir del retorno al régimen democrático a finales de los años setentas.

Si bien no existe un criterio o un concepto determinado y generalmente aceptado en cuanto a la existencia de este fenómeno, y por ello, no se pueden señalar a sus características esenciales, el estudio de la Inestabilidad Política como un concepto ha sido extensamente analizado por la ciencia política, misma que ha identificado tres criterios centrales para evaluar a la misma como una condición propia de un estado; la suerte de los regímenes políticos, la de los gobiernos y el orden civil. En este sentido la característica de país estable o inestable parte de la evaluación de la capacidad de un estado de mantener un régimen político, por la ausencia de cambio de gobierno forzoso, y la existencia de episodios de conflicto social interno movilizado o violento (Torrico, 2009; 12).

De esta forma, se puede identificar a tres criterios para el establecimiento de una condición democrática estable o inestable desde la ciencia política y que en el caso ecuatoriano podrían ser fácilmente identificados a través de una superficial revisión histórica mediante la identificación de cambios de gobiernos forzosos, como los vistos en la abrupta finalización de varios periodos presidenciales ya sea de manera accidental; Roldós Aguilera (1978), o forzosa; Abdala Bucaram (1997), Mahuad (2000), Gutierrez (2005), entre otros, los segundos, todos potenciados por sendos movimientos y episodios de conflicto social como los protagonizados por violentas manifestaciones como las marchas indígenas y que

en más de una ocasión fueron implementadas a través de juntas o golpes de estados militares que representaron un cambio de régimen político que difícilmente podían desvincularse del Consejo Supremo de Gobierno que gobernó al país durante la década de los setentas (Ayala-Mora, 1999; 64).

En este sentido, el análisis de la inestabilidad política como una condición que ha caracterizado al proceso democrático ecuatoriano es procedente, ya que un promedio de 2 presidentes por año, deducido a través de los 16 líderes de gobierno, electos, transitorios o en rebelión (algunos con periodos presidenciales de horas) que han gobernado al país durante los últimos 33 años desde el retorno al periodo democrático, nos brinda un piso oportuno para realizar dicha aseveración.

CAPÍTULO 2

LA POLÍTICA EXTERIOR ECUATORIANA (1978-2006), FALTA DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO.

“La planificación no ha tenido cabida en el credo del mercado, institución considerada como varita mágica ordenadora de la economía y la vida en boga durante las últimas décadas, (...) aun con su importancia como eje fundamental para mejorar la eficiencia y capacidad de las instituciones, y más aún para dar coherencia a la gestión pública, más aun en el área externa” (Ponce Leiva, 2007; 7), (Espinosa, Garcés, 2007; 6).

2.1. Preámbulo

El 10 de agosto de 1979, y de la mano del fallecido Ex presidente Jaime Roldós Aguilera, el Ecuador se convirtió en el primer país latinoamericano en regresar al régimen democrático tras la generalización en la región de los gobiernos militares en la década de los años setentas. De esta forma, y libre de graves y violentos episodios que caracterizaron a otros gobiernos militares en la región, el Ecuador democrático heredó un estado con una política exterior de tintes progresistas que, ajeno a las directrices de Washington, focalizó sus acciones en la defensa de sus recursos naturales, así como la búsqueda de un nuevo orden económico internacional (Ponce Leiva, 2006; 156).

Tras la aprobación de una carta constitucional y una Ley de Partidos con el referéndum del 1978, el nuevo periodo democrático debía continuar con el intenso trabajo a nivel internacional de un proceso dictatorial que en dos periodos – i) Guillermo Rodríguez Lara (1972-1975) y ii) El Consejo Supremo de Gobierno (1976-1979)-, mantuvo una activa e importante participación dentro del sistema internacional. Esto, ya que con actuaciones importantes, principalmente con la promoción de su postura de país no alineado como el ingreso del país en la OPEP en el año 1973, la participación en una cumbre del Movimiento no Alineado en 1972, su incorporación en el grupo de los 77, el rechazo activo frente a la exclusión del país del *GSP*² norteamericano o su activa participación en dentro de los foros internacionales a favor del desarme y la eliminación de las armas nucleares, el país se diferenció considerablemente de otros países de la región que dentro de sus regímenes militares mostraron una política exterior ampliamente alineada con Washington y su doctrina de la seguridad nacional (Ponce Leiva, 2006; 156).

De esta forma, y con una carta constitucional que declaraba la soberanía de su pueblo, así como la inalienabilidad e irreductibilidad de su territorio, el Ecuador democrático contemporáneo, carente de un plan de política exterior y fuertemente influenciado por el conflicto irresoluto con su vecino del sur y el hasta entonces desconocido Protocolo de Río de Janeiro de 1942, destinaba, a modo de una declaración de principios, un artículo dentro de su nueva constitución para establecer un lineamiento y proceder frente al sistema internacional.

Artículo 3.- El Estado Ecuatoriano proclama la paz y la cooperación como sistema de convivencia internacional y la igualdad jurídica de los Estados, condena el uso o la amenaza de la fuerza como medio de solución de los conflictos y repudia el despojo bélico como fuente de Derecho. Propugna la solución de las controversias internacionales por métodos jurídicos y pacíficos y declara que el Derecho Internacional es

²Generalized System of Preferences (GSP), o Sistema Generalizado de Preferencias de EE.UU. (SGP) es un programa diseñado para promover el crecimiento económico en el mundo en desarrollo, proporcionando la entrada libre de aranceles preferenciales para un máximo de 5.000 productos que se importen de uno de los 127 países y territorios designados como beneficiarios. El programa GSP también apoya empleos en Estados Unidos. Empresas estadounidenses importaron \$ 19.9billion en productos bajo el programa SGP en 2012, entre ellos muchos insumos utilizados en la fabricación de EE.UU. Según un estudio de la Cámara de Comercio de EE.UU. de 2005, más de 80.000 empleos en Estados Unidos se asocian con el movimiento de las importaciones SGP de los muelles a los agricultores, fabricantes, minoristas y estantes. GSP se instituyó el 1 de enero de 1976, por la Ley de Comercio de 1974. Tomado del sitio web <http://www.ustr.gov/trade-topics/trade-development/preference-programs/generalized-system-preference-gsp> de la Oficina del representante comercial de los Estados Unidos de Norteamérica.

norma de conducta de los Estados en sus relaciones recíprocas. Propugna también la comunidad internacional, así como la estabilidad y fortalecimiento de sus organismos y, dentro de ello, la integración iberoamericana, como sistema eficaz para alcanzar el desarrollo de la comunidad de pueblos unidos por vínculos de solidaridad, nacidos de la identidad de origen y cultura. El Ecuador podrá formar, con uno o más Estados, asociaciones para la promoción y defensa de los intereses nacionales y comunitarios. (Constitución del Ecuador del año 1978)³.

Dicho artículo, junto con el artículo 4 del citado documento, expresa con claridad el sentir de la coyuntura existente al momento de redactar la carta constitucional, misma en la que se puede apreciar que la agenda de política exterior, aparte de estar desarrollada en base al conflicto limítrofe con el Perú, que fue el tema central y distorsionador de la política exterior ecuatoriana en su vida republicana, estaba claramente influenciada por una tradición legalista y estrictamente apegada al derecho internacional (Ponce Leiva, 2006; 157), (Bonilla, 2002; 19), (Carrión, 2010; 233).

Sin embargo, y en consonancia con las palabras de Gonzalo Abad Ortiz⁴, desde el retorno al régimen democrática, la cotidianidad del sistema democrático ecuatoriano, ha sido por lo menos uno de los más sorprendentes del continente (Abad, 2005; 9). Tal como ha ocurrido en América Latina durante los últimos 200 años de del desarrollo independentista, la democracia en Ecuador ha sufrido fuertes y constantes episodios de crisis que han puesto en duda con actos aquellos mandatos que en un principio se plasmaban y consagraban dentro de principios constitucionales(PNUD, 2004; 25). Episodios de agitaciones populares, motines, fallidos golpes de estado, salida temprana o expulsión de presidentes han debilitado y puesto en duda a la fortaleza y funcionamiento del sistema democrático republicano existente en el país, y han evidenciado con claridad la falta de acuerdo y peor aún de un consenso nacional dentro de una sociedad asimétrica con un estado de derecho limitado y acompañado de serios problemas económicos y sociales.

Así, y alejado de la idea de democracia como “un mecanismo de procesamiento de conflicto por el poder político que busca la inclusión y respeto de la diversidad y pluralidad de la sociedad partir de ciertos principios normativos” (Sánchez, 2008; 39), el sistema

³ Documento tomado del sitio web de la Corte Constitucional del Ecuador, <http://www.corteconstitucional.gob.ec/>

⁴ Funcionario de la Unesco, Politólogo.

democrático ecuatoriano se ha desarrollado dentro de un marco en el cual “la política desborda a los límites de un aparato institucional que no representa a la diversidad regional, étnica y cultural de la sociedad, y que se edifica sobre prácticas clientelares, patrimoniales y caudillistas en la búsqueda de legitimación y adhesión” (Bonilla, 2006; 21). En consonancia con la disfuncionalidad y falencias del modelo vigente, el estado ecuatoriano se ha caracterizado por mantener un sistema de relaciones desinstitucionalizadas, una sociedad altamente fragmentada, altos índices de burocracia, y el desarrollo de un sistema democrático post dictatorial altamente inestable y variable.

El Ecuador en consecuencia, al igual que muchos países de la región, se ha mostrado como incapaz de formular, y menos aún de consolidar una agenda de política exterior que trascienda en el tiempo y sobretodo en la coyuntura, a los ya clásicos temas duros (Comercio exterior, desarrollo industrial o agricultura) (Segovia, 2002; 333). Por el contrario, y en medio de un aparato institucional poco representativo y diverso, la inestabilidad política y la falta de legitimidad en los principales acuerdos y decretos legales que abordaron a los temas más sensibles del estado desde el retorno a la democracia en el año 1978, han marcado, y casi normalizado al uso de políticas de gobiernos por sobre el desarrollo y establecimiento de políticas de estado (Borja, 2012; 1538). Ello, hasta cierto punto, ha legitimado al uso del reactivismo y el coyunturalismo en la adopción e incorporación de nuevos temas y elementos en la agenda internacional como la seguridad, los derechos humanos, la integración regional, o el medio ambiente (Segovia, 2002; 322) (Ponce Leiva, 157; 2006).

Este hecho, ha sido agravado por los fuertes contrastes existentes entre algunos de los gobiernos de paso que, independientemente de su durabilidad y capacidad de terminar sus periodos presidenciales, procedían de las más diversas tendencias políticas, generando grandes desbalances y contratos entre el gobierno de entrada y aquel que abandonaba el poder. Es así que, en casi 30 años de la historia perteneciente al último periodo democrático, las tendencias políticas que han ganado procesos eleccionarios y ostentado el poder en el país, han provenido desde sectores populistas, hasta grupos conservadores y neoliberales.

Este fenómeno, al menos hasta el año 2006, puede ser identificado con facilidad a través de la observación de las tendencias políticas de los gobiernos que han ejercido el poder en el país a partir del año 1979; Jaime Roldós Aguilera – Osvaldo Hurtado (1979-1984) Gobierno Populista, León Febres Cordero (1984-1988) Gobierno Conservador, Rodrigo Borja Cevallos (1988-1992) Gobierno Social Demócrata, Sixto Durán Ballén (1992-1996) Gobierno Conservador, Abdalá Bucaram (1996-1997) Gobierno Populista, Fabián Alarcón (1997-1998) Gobierno Populista, Jamil Mahuad (1998-Enero 2000) Gobierno Social Demócrata, Gustavo Noboa Bejarano (2000-2003) Gobierno Social Demócrata, Lucio Gutiérrez (2004-2005) Gobierno Populista, Alfredo Palacio (2005-2006), Gobierno Populista, Rafael Correa (2006-Act.) Gobierno Populista (Ponce Leiva, 2006; 156).

Sería arriesgado pensar que, a pesar de esta variación de tipo ideológica así como de las complejas diferencias y medidas que han caracterizado al Ecuador en su búsqueda de alianzas comerciales y geoestratégicas de uno a otro gobierno, la agenda de política exterior del país haya podido escapar inmune al complejo e inestable proceso político doméstico, mucho más aún si tomamos en cuenta a la inexistencia de un plan de política exterior a largo plazo y al limitado campo de acción hacia el que se ha direccionado el servicio exterior ecuatoriano, radicado en dos temas centrales-la soberanía y el comercio exterior (Bonilla, 2002; 21-23).

Ante esta falta de acuerdo a nivel nacional y ante la ausencia de instrumentos legales que superen a la mera declaración de principios, y que determinen los lineamientos y las estrategias del Ecuador a nivel internacional, al menos hasta el año 2006 con la creación del Plan Nacional de Política Exterior, PLANEX 2006-2020, y el Plan Nacional de Desarrollo sobre Política Exterior 2007-2010 de Política Exterior, el hecho de fijar una agenda de política exterior que plasme un acuerdo o pacto nacional enfocado hacia la constitución de intereses nacionales en la búsqueda de una mejor inserción internacional parecería no ser posible. Ello, ya que los constantes cambios y variaciones dentro de la agenda nacional, principalmente visible a través de los variables y sobretodo heterogéneos caminos y estrategias seleccionadas por los diferentes gobiernos, habrían entorpecido o complicado la posibilidad de realizar un proceso planificado necesario para otorgar coherencia a la gestión pública, “más aún en el área de la política internacional” (PNDPE; 2007; 5).

Aun en la coyuntura de episodios difíciles como recesiones económicas, el nivel de coincidencia de las ideas de izquierda o derecha en términos de planificación en materias que atañen e influyen de manera directa a la determinación de la política exterior como “trabajo, educación, cultura, administración pública, medio ambiente, gastos militares, justicia o migraciones”, tiende a ser divergente, en deterioro del establecimiento y continuidad del interés nacional (Fuentes, 2005; 43).

En este sentido, en el caso ecuatoriano, la amplia disputa de intereses existente dentro de una sociedad fracturada, acompañada de la falta de planificación, casi por golpe de efecto, negaría la posibilidad de hablar del país como un actor autónomo racional unitario. Por el contrario, el fenómeno de improvisación visto en el país y que se evidencia a través de la constante aparición de episodios de reformas constitucionales, y la tardía aparición de un plan de política exterior desarrollada bajo una agenda autónoma de desarrollo, parecería vincularse con las palabras de Kenneth Waltz y su idea de que el nivel de competencia de un estado, es decir su capacidad de gestionar sus asuntos internos en menor tiempo y con mayor efectividad, le otorga o resta una gran ventaja de un sistema anárquico y que se presenta, al menos en el ámbito de la política internacional como una lucha de poder y acomodación. Ello, ya que Waltz asegura que cuanto menos competente un estado, más probable es que se desintegre en sus componentes o que peor aún, no pudiera adaptarse a los desarrollos transnacionales (Waltz, 1979; 113).

Es por ello que el presente trabajo de investigación insiste en la dificultad de concebir un aparato internacional sistémico radicado en el ordenamiento lógico interestatal de sus miembros y la estructuración de una agenda dictada por una estructura. Por el contrario, precisa la necesidad de generar análisis de doble nivel con marcos normativos intermedios, que puedan y tengan la capacidad teórica y práctica explicativa frente a fenómenos que vienen dictaminados por la existencia de factores endógenos y exógenos que en cierta coyuntura pueden tener una mayor o menor influencia, pero que en ningún momento podrían hacerlo de manera independiente. Como resultado, se plantea el análisis del comportamiento o la variabilidad de la política exterior ecuatoriana, que sin un marco normativo o un proceso de planificación que trascienda en el tiempo, ha tenido amplias y muy marcadas contradicciones al momento de formar una agenda de política exterior que

puede presentarse como reactiva, vulnerable y coyuntural a los mejores intereses del gobierno de turno en pleno desarrollo e instauración de políticas de gobierno por sobre políticas de estado (Borja, 1997; 1538).

Por esta razón, la presente sección del presente trabajo de investigación esta direccionada hacia dos fines centrales. Por un lado a caracterizar y analizar al proceso de planificación y desarrollo de la política exterior ecuatoriana, y por otro a analizar el proceso democrático contemporáneo del Ecuador comprendido desde el año 1979, en el cual el país retorno al régimen democrático constitucional. Ello, con el fin de observar si la falta de planificación en términos de lineabilidad y permanencia en el tiempo de ejes y estrategias de desarrollo de la política exterior ecuatoriana, la puede haber convertido en una variable vulnerable y dependiente del conflictivo proceso político existente en el país históricamente, y que se ha mantenido como una característica propia desde su retorno al régimen democrático. Para ello, desarrollaremos dos capítulos independientes, uno dirigido al análisis y caracterización del proceso de la política exterior ecuatoriana desde el año 1879 y un segundo capítulo dirigido a analizar el proceso democrático ecuatoriano desde el retorno al régimen democrático. Ello con el fin de analizar en base a un método de análisis por gobierno la posible relación causal existente entre la falta de estabilidad del proceso democrático interno y la construcción de la política exterior de un país.

Ello nos permitirá evidenciar en que forma la ausencia de políticas estatales y de un sistema político estable, puede generar fluctuaciones en instituciones dependientes del mismo, pero que crean lazos de trabajo y cooperación en el sistema internacional. Para ello, y luego de analizar a las dos variables de análisis de la presente investigación, utilizaremos parte del tercer capítulo para evidenciar y contraponer las bases teóricas con la evidencia existente a través de un método de análisis por gobierno, para evidenciar en qué forma los constantes y amplios cambios existentes entre uno y otro gobierno podrían haber causado variabilidad en la adopción de prioridades en el tema de la política exterior.

Para ello, será necesario iniciar con el análisis de la política exterior ecuatoriana, su desarrollo y características principales a fin de observar y determinar si la misma puede considerarse como una institución sólida y democrática dentro del país o si por el contrario es un factor dependiente y vulnerable al sistema político y por ende del gobierno de turno.

Las siguientes páginas irán vinculadas a dicho fin, el análisis de la política exterior ecuatoriana desde el retorno al sistema democrático en el año 1989, a través de una caracterización de la misma, sus principios rectores, los documentos legales que han dictado su accionar, sus limitaciones y el contexto bajo el cual se ha desarrollado. Al final del capítulo, se realizara un análisis a modo de conclusión de la variable analizada a fin de otorgar mayores elementos de análisis en miras del tercer capítulo y la revisión por gobierno de la política exterior.

2.2 Política Exterior, Planificación y Desarrollo

Sumido en un ambiente de constantes crisis políticas e institucionales trasladadas desde un proceso político domestico altamente fracturado, poco representativo y con una amplia divergencia de intereses a nivel local, regional e incluso clasista, el Ecuador como estado republicano ha mostrado una escasa o nula capacidad de concretar consensos o de formular un plan o estrategias de acción a nivel local e internacional, especialmente a partir del último proceso democrático acaecido a finales de la década de los años ochenta. El vaivén de opciones ideológicas y la diferenciación de estrategias tomadas en cortos periodos de tiempo, especialmente en el periodo 1994-2006, convirtieron al país en una de las regiones más inestables, vulnerables y variables de la región (Abad, 2005; 9). En este sentido, sería complicado asegurar que la política exterior ha tenido un desarrollo independiente o deslindado del proceso político doméstico (Bonilla, 2002; 23).

La falta de capacidad para planificar, y mucho menos para continuar con un plan de acción que represente los intereses del país, se ha alejado constantemente de la idea de que “la política exterior de una país debe ser diáfana, en donde sus propósitos deben responder a objetivos nacionales permanentes en donde se proyecte la realidad y necesidades del estado, de formas seria, coherente, realista y pragmática”(Cordovez, 1989; 3). De hecho, y por el contrario, esta falta de capacidad, parecería conjugarse con la idea de Waltz relativa a la capacidad de los estados para gestionar sus asuntos internos en términos de competencia como ventaja y desventaja dentro del sistema anárquico internacional, sumado al riesgo de la desintegración en sus componentes internos, o la escasa o nula adaptación a los desarrollos transnacionales (Waltz, 1979; 113), al igual que con la idea de Segovia relacionada con la idea de que la agenda internacionalista ecuatoriana se ha desarrollado en

términos de reactivismo frente a la incorporación temas no tradicionales trasladados desde la agenda internacional (Segovia, 2002; 332).

Un claro reflejo de ello podría ser observado a través de la observación de un fenómeno que, influenciado por la falta de planificación, estabilidad y organización endógena, hizo que el gobierno ecuatoriano, al menos hasta el año 1998, nunca pudiera superar al conflicto territorial con el Perú en su papel de eje ordenador de la política exterior ecuatoriana. De hecho, y a modo de herencia de una disputa territorial que radica incluso en tiempos independentistas, (Carrión, 2010; 233), solo el desarrollo de temas clásicos y duros como el comercio internacional o el desarrollo industrial, pudieron trascender a la lógica territorial (Segovia, 2002; 333). Como resultado, el tema limítrofe con el Perú, llevado con mayor dificultad a partir de la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro de 1942 se convirtió en el único tema con una agenda constante e invariable en el tiempo basado en la idea de alcanzar un proceso de paz que selle de una vez por todas la controversia territorial existente. Ello, en conjunto con el agitado proceso político endógeno, y acompañado de la carencia de un plan de desarrollo o de principios que guíen y coordinen al accionar internacional, se han convertido en factores que han limitado y distorsionado el accionar del país dentro del sistema internacional (Carrión; 2010; 233).

Reflejo de este limitado desarrollo, es el hecho de que a pesar de que el país desde su ingreso a la comunidad internacional mantiene el derecho inviolable e irrestricto de formular y ejecutar su propia política exterior en función de valores históricos y en consonancia con sus intereses nacionales previamente delineados, careció de un documento legal o plan de política exterior hasta el año 2006. De hecho, incluso los documentos constitucionales del Estado (a pesar de haber sido reformados en tres ocasiones tras el retorno al régimen democrático contemporáneo), han carecido de secciones vinculadas al posicionamiento y lineamiento del país frente a su proceso de inserción internacional, fenómeno que hasta cierto punto deja constancia de que en el país, la planificación, en términos de dar certidumbre y continuidad a la acción externa, no ha sido un proceso prioritario para los diferentes, y muy variados gobiernos democráticos del Ecuador de finales del siglo XIX e inicios del siglo XXI (PLANEX, 2006; 7).

Sin embargo, este fenómeno puede ser identificado en la mayoría de países de la región, en donde el tema de las relaciones internacionales dentro de las cartas constitucionales, carece de un desarrollo extensivo (Jaramillo, 2008; 272) (Segovia, 2002; 337). De hecho, esta situación parecería convertirse en un síntoma característico común de aquellos países que tuvieron procesos de transiciones desde gobiernos militares hacia regímenes democráticos como es el caso de países como Brasil, Argentina, Ecuador o Chile en donde la política exterior se ha presentado como un factor prescriptivo y poco específico, relacionado solo con las atribuciones, deberes y obligaciones de los diferentes poderes del estado como los congresos o los presidentes. A nivel regional, solo Cuba, Colombia, Venezuela y México manejan de manera explícita sus principios rectores dentro de sus relaciones internacionales (Jaramillo, 2008; 272). En el caso ecuatoriano a manera de agravante, dado que ha mantenido al conflicto territorial con el Perú como su único eje de conducción en materia de política internacional, es curioso el hecho de que, y en contraste con países como México y Cuba que han sufrido agresiones territoriales graves, no haya existido, aun en el documento constitucional de junio del 2008, cercano al cierre de las negociaciones de paz, concretado o plasmado un ideario o una declaración de principios rectores.

Esto hecho solo corrobora la idea de autores como Bonilla (2002), Carrión (1989) o Segovia (2002), en los que se caracteriza al país como un actor débil y frecuente usuario del derecho internacional como un “arma” o herramienta diplomática para evitar el embiste y agresiones de países más fuertes y dotados-en términos de capacidades-, en medio de un sistema anárquico y conflictivo (Waltz, 1979; 113). Ello, hasta cierto punto explicaría la ausencia en la inscripción de principios, objetivos o estrategias de una política internacional, no solo en la constitución ecuatoriana, al menos hasta el año 2008, sino en la región, frente al apareamiento de coyunturas o capítulos históricos de conflicto en las que el apego implícito e inamovible al derecho internacional y a los principios del derecho internacional consagrados en la Carta de Naciones Unidas, habrían sido la única forma de mediar y superar ciertos peligros contra la soberanía nacional de sus estados.

De allí que la existencia de artículos como el 3 y 4 de las constituciones ecuatorianas de 1978 o 1998, así como el artículo 12⁵ de la constitución cubana se encuentren focalizados en ideas y principios como la igualdad de derechos, la autodeterminación de los pueblos, la solución de las controversias internacionales por métodos jurídicos y pacíficos, el rechazo contra cualquier tipo de intervención, y la idea del trabajo societario y la cooperación como medios para configurar un sistema internacional pacífico, equitativo y seguro, tal como lo acordado en el Artículo 1 del Capítulo 1 de Propósitos y Principios de la Carta de las Naciones Unidas firmada el 26 de Junio de 1945⁶.

En el caso ecuatoriano, y dada la ausencia de un plan de política exterior definido y permanente, han sido las constituciones de la república, aquellas que han guiado al desarrollo y proceder internacional durante el último periodo democrático. Como ya se ha mencionado con anterioridad, durante el periodo democrático nacido en 1978, tres han sido los documentos constitucionales que han sido consagrados en el Ecuador, dos de ellos a finales del siglo XIX, 1978 y 1998, y una a principios del siglo XX, cuyo contenido sigue vigente desde el año 2008.

Solo tras la constitución del año 2008, los documentos constitucionales han contenido una sección especializada en la enunciación de lineamientos de la política exterior, presentados a través de la formulación formal y explícita de principios, objetivos, estrategias y mecanismos de política exterior. Por ello, a continuación se realizara un análisis sucinto del contenido direccionado hacia la política exterior del país dentro de los documentos constitucionales desde el retorno a la democracia. Ello, con el fin de evidenciar que solo a partir de la Constitución de Montecristi de octubre del 2008, y tras la creación del Plan Nacional de Política Exterior, PLANEX 2006-2020, el Ecuador ha determinado un plan de acción basado en ejes y estrategias de desarrollo, no así en las constituciones de 1978, y 1998, en las cuales se puede evidenciarla clara influencia del conflicto territorial con el Perú, el apego a los principios establecidos en la Carta de Naciones Unidas en términos de

⁵ Tomado de la Constitución de la República de Cuba tomada del sitio web <http://www.cuba.cu/gobierno/cuba.htm>

⁶ Tomada del Artículo 1 del Capítulo 1 de Propósitos y Principios de la Carta de las Naciones Unidas firmada el 26 de Junio de 1945 de San Francisco, del sitio web <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm#Cap1>

derecho internacional, y el embrionario nivel de desarrollo y planificación dentro de las relaciones estado-sistema internacional.

Durante el último periodo democrático ecuatoriano, el Ecuador ha tenido tres procesos de reformas constitucionales acontecidos en los años, 1978, 1998, y 2008 respectivamente. La constitución del año 1978, fue aprobada mediante consulta popular durante el 15 de enero de 1978 y suscrita en el Registro Oficial, el martes 27 de marzo de 1979. Dicha carta constitucional fue desarrollada bajo iniciativa de la administración del Consejo Supremo de Gobierno, mismo que buscaba el retorno a los cauces democráticos tras casi una década de gobiernos militares en el país. El objetivo de la misma, fue el de reinstaurar el régimen democrático en el país a fin de “conducir a la República hacia un régimen estable, capaz de cumplir con los profundos anhelos de justicia y libertad del pueblo ecuatoriano”⁷. Dicha constitución, prestaba un lógico interés direccionado hacia la constitución básica de instituciones y condiciones generales para la instauración de un régimen democrático. Temas relativos a la instauración de derechos y garantías civiles, así como a la constitución de instituciones direccionadas a la reestructuración jurídica del estado copaban el contenido del documento.

Sin embargo, y a pesar de que la política exterior manejada por los gobiernos del General Guillermo Rodríguez Lara (1972-1976) y el Consejo Supremo de Gobierno (1976-1979) estuvo claramente direccionada hacia la defensa de una postura de no alineamiento y el fortalecimiento a nivel endógeno de esquemas fundamentalmente nacionalistas (Jácome, 2006; 151), la falta de una sección o de un capítulo vinculado con el accionar y el manejo de la política internacional dentro de la Carta Magna es un hecho que indudablemente llama la atención. Como se había mencionado ya con anterioridad, la carta de 1978 contiene una suerte de enunciación de principios, que si bien expresa y mantiene el tinte diplomático de las políticas y direccionamientos exteriores de los gobiernos predecesores, también hace implícito el fenómeno de ordenamiento y limitación de su política exterior, carente de una formulación teórica, principios, estrategias u objetivos que le otorguen, entre otras cosas, coherencia y lineabilidad. Como primer país en abandonar el régimen militar, pero en concordancia con el resto de sistemas políticos en transición, la constitución de 1978

⁷ Tomado de la Primera Página. Sección: Exposición de Motivos de la Constitución Política de la República del Ecuador aprobada en referéndum del 15 de Enero de 1978.

propone la existencia de dos componentes principales dentro de su limitado contenido direccionado hacia la política exterior, i) Apego a los principios de la Carta de Naciones Unidas, ii) Atribuciones y deberes de los diferentes poderes del estado en la materia.

Los artículos 3 (mencionado en la introducción del presente capítulo) y 4 del citado documento, hacen una clara alusión a principios como la autodeterminación de los pueblos, el respeto a la integridad e independencia de los mismos, o hechos como la codena al colonialismo o el no reconocimiento de adquisiciones territoriales obtenidas mediante el uso de la fuerza (Jácome, 2006; 150). Dentro del Título 3, la constitución del Ecuador señala dentro del artículo 3, destinado a plantear las obligaciones y deberes de la función ejecutiva, al Presidente de la República como el único responsable de determinar y manejar la política exterior del país, velar por la seguridad nacional, así como de celebrar tratados y convenios a nivel internacional;

Artículo 103. d) Mantener el orden interior, cuidar de la seguridad exterior del Estado y determinar la política de seguridad nacional⁸;

Artículo 103. f) Determinar la política exterior y dirigir las relaciones internacionales; celebrar tratados y demás convenios internacionales, de conformidad con la Constitución y Leyes; ratificarlos previa aprobación del Congreso Nacional; y canjear o depositar, en su caso, las respectivas cartas de ratificación;⁹

El artículo 82, guarda un importante significado ya que el mismo determina el carácter democrático del accionar internacionalista contenido en la carta constitucional al ser el Congreso Nacional el encargado de aprobar las decisiones y acuerdos alcanzados por el Presidente de la República a fin de evitar la existencia de acciones o fenómenos políticos de toma de decisiones con carácter unilateral o arbitrario (Jaramillo, 2008; 273).

Artículo 82. i) Aprobar o desaprobar los tratados públicos y demás convenciones internacionales¹⁰

⁸Tomado de la Sección 3 del Título 3. De la función ejecutiva de la Constitución Política de la República del Ecuador aprobada en referéndum del 15 de Enero de 1978.

⁹ Id.

¹⁰Tomado de la Sección 1 del Título 2. De la función legislativa de la Constitución Política de la República del Ecuador aprobada en referéndum del 15 de Enero de 1978

Sin embargo, la adopción dentro de la agenda constitucional de temas como el comercio exterior, la dependencia financiera, derechos humanos, medio ambiente, seguridad entre otros, no tiene cabida dentro del documento. En el caso de la integración regional, la Constitución de 1978 presenta una línea vinculada con el desarrollo de la integración iberoamericana dentro del artículo 3, basada en vínculos supuestamente originados por temas históricos, culturales e identitarios¹¹. Este fenómeno, fortalece el criterio fuertemente legalista y apegado al derecho internacional que ha caracterizado al accionar del cuerpo y personal diplomático del país altamente capacitado en temas de comercio exterior y derecho territorial, siempre escudado en principios como la igualdad jurídica de los estados, o el uso de principios jurídicos como un instrumento político para protegerse de otros actores más poderosos del sistema internacional (Bonilla, 2002; 19).

Artículo 4.- El Estado Ecuatoriano condena toda forma de colonialismo, neocolonialismo y de discriminación o segregación racial. Reconoce el derecho de los pueblos a liberarse de estos sistemas opresivos. (Constitución del Ecuador del año 1978)¹².

Como se ha mencionado y ha sido previamente identificado por los escasos trabajos vinculados hacia la caracterización de la política exterior ecuatoriana en su desarrollo post-dictatorial (Bonilla; 2002), (Carrión; 1991, 1989, 1999), (Ponce Leiva; 2006), el Ecuador ha carecido de una agenda o plan de política exterior permanente y apegada a principios e intereses previamente consolidados a nivel interno, hecho que se ha visto deteriorado aún más tras la crisis de inestabilidad e ingobernabilidad presentada en el último periodo democrático, y sobre todo en el periodo 1994-2006. Sin embargo, la coyuntura internacional existente, y principalmente, el conflicto territorial con el Perú, fuertemente deteriorado tras la ratificación del Protocolo de Río de Janeiro de 1942, y la variación de las posiciones mantenidas por el Ecuador, ya sea a favor o en contra de la ejecutabilidad y revisión de los tratados, explica en gran manera la política internacional adoptada por los gobiernos

¹¹ Tomado del Artículo 3, del Título Preliminar de la Constitución Política de la República del Ecuador aprobada en referéndum del 15 de Enero de 1978.

¹² Documento tomado del sitio web de la Corte Constitucional del Ecuador, <http://www.corteconstitucional.gob.ec/>

militares, y el sentimiento y contenido del componente internacionalista plasmado en los artículos 3 y 4 de este documento constitucional.

Al igual que la constitución de 1989, la Carta Magna de junio de 1998 se adoptó dentro de un periodo álgido y conflictivo para el país tanto a nivel nacional como a nivel internacional. Sumido en una fuerte crisis política interna reflejada a través de la reciente salida por incapacidad mental del ex presidente Abdalá Bucaram Ortiz, el gobierno de horas de la ex vicepresidenta Rosalía Arteaga, y la cuestionada ascensión presidencial de Fabián Alarcón, el país daba paso a un nuevo documento constitucional que, llamado a reformar la constitución de 1979, mismo que fue convertido en un nuevo documento alejado del reformismo progresista de su predecesora y puesto en marcha el 3 junio de 1998 (Paz y Miño; 2008).

En el ámbito internacional, este documento constitucional, convertido en el número 19 de la historia del país, fue desarrollado dentro de una coyuntura sumamente dinámica en términos de reestructuración regional y mundial. Sumido en el proceso final de negociación del conflicto limítrofe con el Perú tras más de medio siglo de roces e incluso tras un episodio armado, el Ecuador vislumbraba un nuevo desarrollo constitucionalista en medio de un sistema internacional y regional cambiante lleno de limitantes y factores a tomar en cuenta para el desarrollo de una política internacional enfocada hacia una mejor inserción del país. Entre algunas de estas limitantes, se puede mencionar a hechos trascendentales como “el giro mundial aperturista y globalizador tras el derrumbe del socialismo soviético” (Paz y Miño; 2008), la difusión dentro de Latinoamérica del neoliberalismo como paradigma de desarrollo a través de la instauración de medidas de apertura comercial y modernización basadas en las ideas de la Milton Friedman y la escuela de economía de Chicago plasmadas en el llamado Consenso de Washington o los distintos compromisos que el país debía adquirir con el FMI a fin de garantizar el pago de su deuda externa tras la crisis del petróleo (Paz y Miño; 2008).

Al igual que la carta de 1989, el documento constitucional de finales de los años noventa refleja dentro de su contenido el escaso interés otorgado hacia las relaciones internacionales del país, y sobre todo la incapacidad de planificar y trascender al problema territorial y la evidente crisis interna institucional que azotaba al país. Si bien denota cambios importantes

en términos coyunturales y en favor de la ideología neoliberal de mercado como la definición del sistema económico nacional como una “economía social de mercado¹³”, el proceso de globalización, así como el proceso de negociación de paz con el Perú, parecerían haber sido poco trascendentales dentro de la planificación de la Asamblea Constituyente que reformo la carta de 1978. Con muy escasas diferencias con la carta de 1989, la constitución de 1998, contiene una variación de forma, modificando los artículos 3 y 4 de la antigua constitución, sintetizándolos en un nuevo artículo, y creando un nuevo artículo que podría ser comprendido y relacionado con el trabajo de los países garantes (Argentina, Brasil, Chile y los Estados Unidos de Norteamérica) frente al avanzado proceso de negociación dentro del conflicto limítrofe con el Perú.

Art. 4.- El Ecuador en sus relaciones con la comunidad internacional:

1. Proclama la paz, la cooperación como sistema de convivencia y la igualdad jurídica de los estados. **2.** Condena el uso o la amenaza de la fuerza como medio de solución de los conflictos, y desconoce el despojo bélico como fuente de derecho. **3.** Declara que el derecho internacional es norma de conducta de los estados en sus relaciones recíprocas y promueve la solución de las controversias por métodos jurídicos y pacíficos. **4.** Propicia el desarrollo de la comunidad internacional, la estabilidad y el fortalecimiento de sus organismos. **5.** Propugna la integración, de manera especial la andina y latinoamericana. **6.** Rechaza toda forma de colonialismo, de neocolonialismo, de discriminación o segregación, reconoce el derecho de los pueblos a su autodeterminación y a liberarse de los sistemas opresivos¹⁴.

Art. 5.- El Ecuador podrá formar asociaciones con uno o más estados, para la promoción y defensa de los intereses nacionales y comunitarios¹⁵.

Al igual que la carta constitucional de 1989, y en plena concordancia con el fenómeno observado en la región a través del análisis multiconstitucional realizado por Grace Jaramillo (2008), la constitución de 1998 contaba nuevamente con los dos elementos característicos de las constituciones formadas en países que pasaron por un proceso de transición política desde regímenes militares, hacia regímenes democráticos; i) la declaración de principios expresa en consonancia con la carta de las Naciones Unidas

¹³ Tomado del Artículo 244, de los Principios Generales del Capítulo 1 del Título XII “Del Sistema Económico” de la Constitución de la República del Ecuador del 3 de junio del 2008.

¹⁴ Tomado del Título I “De los Principios Fundamentales” de la Constitución del Ecuador de 1998 aprobada el 3 de junio de 1998.

¹⁵ Id.

expresadas a través de los artículos 4 y 5, y ii) las obligaciones y atribuciones del presidente y del congreso frente a la adquisición de compromisos internacionales por parte del país. En este punto cabe aclarar que si bien el contenido constitucional de 1998 es el mismo que el observado en del año 1989, al menos dentro del ámbito formal, se mostraba un desarrollo más detallado y democrático de las funciones del poder legislativo frente al potencial logro de acuerdos y convenios internacionales por parte del poder ejecutivo, mismo que tenía por atribuciones constitucionales, la capacidad de establecer las políticas generales del Estado, aprobar los correspondientes planes de desarrollo, y definir los lineamientos fundamentales de las políticas y acciones que se desarrollarían bajo su ejercicio del país¹⁶.

Artículo 171.12. Definir la política exterior, dirigir las relaciones internacionales, celebrar y ratificar los tratados y convenios internacionales, previa aprobación del Congreso Nacional, cuando la Constitución lo exija¹⁷.

Artículo 171.13. Velar por el mantenimiento de la soberanía nacional y por la defensa de la integridad e independencia del Estado¹⁸.

Esta observación viene dictada por el análisis del Capítulo 6 del título VI de la Función Legislativa, llamado “de los tratados y convenios internacionales” en el cual, y de manera expresa, se señala los casos y las excepciones en las que el Congreso aprobaría o desaprobaría los tratados y convenios internacionales previamente negociados y pactados por el ejecutivo. Este hecho, se presenta a su vez como un hito innovador y necesario dentro del desarrollo constitucional ecuatoriano del último período democrático – el más largo de la historia del país -, ya que destinaba un capítulo completo al análisis y aceptación de convenios internacionales en base a uno de los lineamientos constitucionales más importantes y democráticos establecido dentro de las atribuciones y deberes del desaparecido Congreso Nacional;

¹⁶ Tomado del Tomado del Capítulo 1 del Título VI. De la función ejecutiva de la Constitución Política de la República del Ecuador aprobada el 5 de junio de 1998.

¹⁷ Tomado del Capítulo 1 del Título VI. De la función ejecutiva de la Constitución Política de la República del Ecuador aprobada el 5 de junio de 1998.

¹⁸ Id.

Artículo 130.7. Aprobar o improbar los tratados internacionales, en los casos que corresponda¹⁹.

El capítulo 6 del Título VI del presente documento, contiene adicionalmente, un componente importante, ya que si bien no trasciende a la declaración de principios ya observada en otros documentos constitucionales, al menos adquiere una lógica de linealidad con su documento constitucional, al considerar necesaria la aprobación tras evaluación del Tribunal Constitucional con respecto a la compatibilidad de todo nuevo compromiso para con la Constitución vigente, haciendo latente la necesidad de realizar un análisis previo de los intereses nacionales frente a un potencial acuerdo. Sin embargo y como analizaremos más adelante, el hecho de no tener una agenda, plan u objetivos de política internacional definidos, ha influido en el hecho de que en diversos episodios del discurrir democrático del país, la aceptación de convenios y tratados internacionales, hayan sido frutos, más allá de un proceso de análisis basado en un acuerdo nacional o preferencias preestablecidas, por el devenir de las diferentes coyunturas internacionales. Es decir que al mostrarse como incapaz de formular una agenda de desarrollo interna, en el Ecuador la agenda internacional no ha podido desligarse del proceso político doméstico, en donde la multiplicidad de intereses de una sociedad altamente fragmentada y diversa ha generado un proceso político internacional altamente vulnerable, y por ello reactivo a las diferentes coyunturas que se han dado, principalmente a nivel regional, y en términos económicos y estratégicos a nivel internacional (Bonilla, 2002; 23) (Carrión, 1989; 269) (Segovia, 2002; 333).

De allí que, y a pesar del hecho de que los diferentes gobiernos existentes en el último periodo democrático - independientemente de su ideología política- han manejado una misma agenda y un mismo eje de desarrollo en el campo de las relaciones internacionales, se hayan mostrado como inconsistentes y contradictorios la momento de manejar y definir su estrategias políticas. Es decir, que la naturaleza personalista de la conducción y decisión de los asuntos gubernamentales, se expresa de manera oficial, dada la existencia de artículos como el 171 de la Constitución de 1998, en la planificación, y procesos claves de toma de decisión de la política exterior del país. Este fenómeno, se presenta de manera más

¹⁹ Tomado del Capítulo 1 del Título VI. De la función legislativa de la Constitución Política de la República del Ecuador aprobada el 5 de junio de 1998.

alarmante si se toma en cuenta que dada la construcción institucional en la que el ejecutivo goza de amplias libertades y potestades frente al proceso de institución, creación y toma de decisiones en temas como la composición de las diferentes instancias del gobierno o la selección de autoridades, el aparato de planificación y ejecución de la política internacional varía constante e incluso radicalmente en temas claves como su estructuración jerárquica o los niveles de rotación de autoridades y personal (Bonilla, 2002; 24). En este sentido, y dada la variedad de tendencias políticas o de imaginarios prescriptivos vinculados hacia ciertas figuras o autoridades con niveles de rotación constantes, han hecho que el manejo de temas, al menos con la excepción de temas duros y clásicos como conflictos territoriales o convenios comerciales internacionales tengan un nivel de rotación muy alto (Bonilla, 2002; 24).

Ello explicaría, el por qué las relaciones internacionales ecuatorianas, siempre firmes seguidoras del valor del derecho internacional y la soberanía de los pueblos, han generado un servicio diplomático altamente especializado en derecho territorial y marítimo, y a su vez, los temas que han copado al accionar internacionalista del Ecuador dentro de las diferentes instancias y organismos internacionales, no han traspasado, casi con ninguna excepción, a partir de los problemas territoriales con el Perú, hacia los constantes problemas vinculados con el conflicto interno colombiano, o sus relaciones geoestratégicas y económicas con los Estados Unidos de Norteamérica (Segovia, 2002; 333). Este hecho, solo como un reflejo de las deficiencias estructurales de un país débil y con un limitado poder de agencia dentro del sistema internacional, en donde su agenda no se ha visto únicamente limitada e influenciada por coyunturas regionales y estructurales dada su condición de estado pequeño y vulnerable, sino por fenómenos que radican en su propia estructura interna reflejada a través de procesos estructurales para el desarrollo de un estado como la toma de decisiones, mismas que, legitimadas a través de los máximos instrumentos y principios rectores del Estado, no hacen sino representar de manera fiel la debilidad de las diferentes instituciones del estado ecuatoriano, al igual que los altos índices de fragmentación social heredados de un proceso histórico largo y desgastante. (A. Bonilla, Entrevista Personal, 3 de Julio del 2012).

Es necesario anotar que de acuerdo a los preceptos teóricos previamente establecidos como marco referencial para el desarrollo del presente trabajo de investigación, la política exterior se presenta como una expresión pura de los intereses racionales y previamente pactados a nivel interno de un estado, a fin de maximizar sus posibilidades y oportunidades dentro del sistema internacional (Kahnat, 2005; 10) (Waltz, 1979; 113). Sin embargo, para que un estado pueda perseguir de manera coherente, lógica y permanente dichos fines, los mismos deben poder ser continuos y estratégicamente variables mediante un proceso de legitimación previa basada en prácticas democráticas y transparentes, al menos dentro de la sociedad a la que pertenecen (Schelling, 1980; 173) (Allison, 1999; 283). Sin embargo dentro de países como Ecuador, en el que la arena política interna se desarrolla dentro de un esquema conflictivo, fracturado e incluso regionalista, el proceso de consecución de acuerdos y pactos a nivel nacional se convierte en una idea abstracta, más aun si se toma en cuenta que solo tras la oficialización de la Constitución del 3 de junio del año 1998, el Ecuador fue declarado como país pluricultural y multiétnico, y solo tras la Constitución de Montecristi como un país plurinacional. Este tipo de hechos, apoyan la caracterización ofrecida por Bonilla (2002) del Ecuador como un estado con “un aparato institucional que no representa la diversidad regional, étnica y cultural de su sociedad” (Bonilla, 2002; 20). Y es que al ser el Ecuador un país con este tipo de caracterización, su política exterior difícilmente podría desarrollarse de una manera independiente frente a factores como su fenómeno político interno o aspectos no gubernamentales de un sociedad que tiene una influencia directa dentro del comportamiento externo de su estado, como las principales tendencias de valores de una sociedad, su grado de unidad nacional y su nivel de industrialización representadas solo una de las tantas variables sociales que pueden contribuir a la integración de las políticas y aspiraciones externas de la nación (Rosenau, 1994; 2008).

La constitución del año 2008, se separa por completo de los 19 documentos constitucionales previos. No solo se presenta como uno de los documentos constitucionales más amplios y descriptivos del Sistema Internacional de Naciones, sino que se diferencia en gran medida de sus predecesoras dado el hecho de que su contenido parte de la planificación y compatibilidad con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, y el posterior y definitivo Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir, PNBV 2009-2013 (Semplades,

2007).En este sentido, la última y vigente carta constitucional parte del presupuesto de que la planificación como base para otorgar coherencia y linealidad a las acciones de estado ecuatoriano, parte de la necesidad de establecer acciones y lineamientos basados en la realidad y limitaciones de la sociedad y del estado ecuatoriano (Ponce Leiva, 2007; 7), (Espinoza, 2007; 6).

En este sentido, la Constitución del año 2008 en el área de las relaciones internacionales, parte de los principios declarados dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, llamado a mantener una posición “clara, digna y soberana frente a los principales problemas del país en sus relaciones internacionales, y frente a los organismos multilaterales” (Falconí; 2006)²⁰. Como resultado, el documento constitucional de Montecristi, si bien apegado al proceso coyuntural existente, determina la existencia de principios explícitos de política exterior desde la misma sección de principios, y no únicamente como una expresión de su apego a los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas como hemos podido observar en los documentos constitucionales que ordenaron al proceder institucional del Ecuador desde su retorno a la democracia en el año 1989. Prueba de ello, es la desaparición de los antiguos artículos, 2, y 3 de la Constitución de 1989, y 4 y 5 de la Constitución de 1998, a favor de dos artículos que - 4 y 5- que determinan sus derechos sobre sus territorios legalmente reconocidos, así como su órbita sincrónica geoestacionaria, los espacios marítimos y la Antártida, así como su posición como estado soberano frente al establecimiento de bases militares en territorio nacional²¹.

Art 5.- El Ecuador es un territorio de paz. No se permitirá el establecimiento de bases militares extranjeras ni de instalaciones extranjeras con propósitos militares. Se prohíbe ceder bases militares nacionales a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras²².

En consonancia con la lógica de planificación vinculada a la idea de otorgar coherencia al accionar internacional del país, la Constitución cuenta con un Título completo enfocado

²⁰Tomado de la sección “presentación” del Portal Plan Nacional de Desarrollo disponible en el sitio web <http://plan2007.senplades.gob.ec/>

²¹Tomado del Capítulo Primero del Título 1 de los Principios Fundamentales de la Constitución de la República del Ecuador del 28 de Septiembre del 2008

²²Id.

hacia esta temática el Título 8. De esta forma, y por primera vez en la historia contemporánea del estado democrático ecuatoriano, la constitución del Ecuador presenta de manera explícita un apartado exclusivo para el desarrollo de principios y objetivos de largo y mediano plazo del estado ecuatoriano, basados en la compatibilidad con el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional del Buen Vivir. Adicionalmente, se puede aclarar que la Constitución del año 2008 agrega un componente democrático altamente positivo y único dentro del desarrollo constitucional ecuatoriano a partir del artículo 420. Ello ya que la acción política exterior puede ser cuestionada por cualquier miembro de la sociedad otorgándole inequívocamente un carácter más democrático y dinámico al proceder de las gestiones del ejecutivo dentro del campo internacional.

Art. 420.- La ratificación de tratados se podrá solicitar por referéndum, por iniciativa ciudadana o por la Presidenta o Presidente de la República²³.

Tras la aprobación de la carta del 2008, y tras la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 de Política Exterior, y del Plan Nacional de Desarrollo de Política Exterior 2006-2020, es el Plan Nacional de Buen Vivir 2009-2013, el máximo referente de planificación y ejecución de la política internacional ecuatoriana (A. Bonilla, Entrevista Personal, 3 de julio del 2012). En este sentido, el PNVB postula una nueva lógica de inserción internacional basada en principios estratégicos y soberanos. En este punto, el país debería relacionarse con sus pares y delinear su política internacional “conforma a los mejores intereses de la población en su conjunto” (PNVB, 2009; 107). Soberana en el hecho de que “los intereses se sustentan en última instancia en la voluntad popular (PNVB, 2009; 107). Adicionalmente, este documento postula un proceso de planificación vinculado a la destrucción del fenómeno que imposibilita la consolidación de acuerdos nacionales, la fracturación social y la falta de representatividad mediante sus objetivos 1, 2,6,7 y 10, dirigidos a crear un estado más cohesionado, equitativo y socialmente integrado, respetando la diversidad de sus pueblos, sus derechos e identidades (PNVB, 2009; 7).

²³ Tomado del Capítulo Segundo del Título 8 de los Tratados e Instrumentos Internacionales de la Constitución de la República del Ecuador del 28 de Septiembre del 2008

Como se puede apreciar mediante el análisis constitucional ecuatoriano del componente internacionalista, y ante la ausencia de un plan o expresión específica de la política exterior ecuatoriana, solo después del año 2006, y específicamente tras la instauración de la Carta Constitucional del año 2008, el Ecuador ha procurado desarrollar un plan de acción internacional coherente y permanente basado en principios, estrategias e instrumentos. Para ello, ha sido necesario realizar un proceso de autoevaluación de las limitantes y principales fenómenos endógenos que han impedido a las diferentes instituciones del estado, el hecho de crear o realizar un plan a mediano y largo plazo en términos de planificación de la política exterior del país por fuera del conflicto territorial con el Perú y los temas duros tradicionales.

En este mismo sentido, y mediante el análisis de los documentos constitucionales, hemos podido apreciar como las constituciones del Ecuador responden en gran manera a la coyuntura regional e internacional existente, construyendo, al menos en el caso de los documentos de año 1989 y 1998, documentos vinculados con el respaldo y apego irrestricto a favor del derecho internacional y los principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas de 1942. No así, en la carta del año 2008 en la que se percibe el nuevo direccionamiento de la política exterior ecuatoriana, alejada del conflicto limítrofe tras la firma de los tratados de paz en el año 1998, pero claramente influenciada por el conflicto fronterizo con Colombia y el cambio de política internacional con los Estados Unidos de Norteamérica (Paz y Miño; 2008).

Luego de realizar el análisis del componente internacionalista dentro de las constituciones que rigieron al país durante el último periodo democrático, y especialmente si se toma en cuenta que tras el retorno a la democracia en el Ecuador no ha existido un plan de política exterior coherente, independiente y permanente que trascienda a los problemas coyunturales tradicionales del país, se mantiene la duda relativa a cuales han sido los principios o los objetivos que han guiado al menos, en las principales decisiones de la política internacional al Ecuador, más aún si se toma en cuenta que la política exterior es “una noción fundamental y determinante en la vida de los estados pues implica toda su manifestación externa (Carrión, 1991; 7). La duda se hace aún más expresa si se toma en cuenta que se habla de un país, cuya conducta internacional, guiada por preceptos como la

baja participación en asuntos internacionales, la limitación de su accionar en aspectos de carácter vinculado con su área geográfica próxima, su uso de herramientas de política exterior diplomáticas y económicas en contra del uso de armas o violencia o el alto énfasis y niveles de especialización en temas como el derecho internacional o los principios internacionales, lo convierten en un país pequeño y frágil dentro del sistema internacional con una limitada capacidad de agenda y una alta necesidad de mantener la estabilidad de su régimen por sobre el alto nivel de influencia que tiene sobre sí la estructura y el orden internacional (Hey, 2003; 4).

Más aún si se toma en cuenta que el Ecuador forma parte de una región geográfica ampliamente fragmentada que ha sufrido un proceso de disminución relativa y progresiva de su posición e influencia a nivel internacional como el reflejo de su fractura política institucional existente, en donde fenómenos como el predominio de la inestabilidad política, altos grados de polarización social y un ascendente nivel de conflictividad en términos de crisis internas han reorientado la lógica de su política internacional de una manera relativamente coyuntural en ausencia de cualquier tipo de estrategia (Russel, 2009; 219).

Dada esta situación, y si bien se podría argumentar que el Ecuador, en su calidad de estado pequeño y vulnerable frente al sistema internacional (Hey, 2003; 2), dada su baja relevancia estratégica y con una capacidad marginal de afectar a la seguridad mundial (Tokatlian, 2009; 217), se ha visto prácticamente obligado a adoptar como máxima expresión de su política internacional a los preceptos establecidos dentro del derecho internacional, y sobre todo a los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas de 1942, el mismo ha procurado, al menos en el ámbito discursivo, desarrollar nociones fundamentales de un ideal de política exterior. Para ello, se han producido escasos documentos a través de los cuales se ha plasmado, desde una visión mayoritariamente idealista desde el espectro teórico de las relaciones internacionales, diferentes caracterizaciones de la política exterior ecuatoriana realizadas exclusivamente por el Ministerio de Relaciones Exteriores a modo de expresión de principios reguladores y caracterizaciones teóricas (Bonilla, 2002; 16).

De esta forma, se considera como necesario el análisis de los principales documentos y obras literarias realizadas en el país a modo de caracterizaciones teóricas y prácticas que

han procurado realizar una consideración adecuada de los principios, objetivos e instrumentos de política internacional que guiaron al Ecuador al menos en el periodo 1979-2006. Esto, a fin de obtener mayores elementos de análisis que nos permitan comprender ciertos episodios contradictorios o poco comprensibles dentro del desarrollo de la política internacional ecuatoriana en el periodo mencionado. No así durante el último periodo democrático liderado por el gobierno de Rafael Correa en el cual, y como se pudo observar dentro del análisis constitucional, la planificación y el desarrollo de planes y documentos de proyección que otorguen coherencia y lógica a la toma de decisiones dentro del contexto internacional basado en principios y valores previamente concertados, es una prioridad – al menos en el ámbito discursivo - (Ponce Leiva, 2007; 7), (Espinoza, 2007; 6), (Falconí; 2006).

En este sentido, la producción vinculada con la caracterización de la política exterior ecuatoriana se ha encontrado directamente vinculada con el trabajo desarrollado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, y sus funcionarios, fenómeno que hasta cierto punto se mantiene hasta la actualidad con escasos trabajos y textos como excepción. En este sentido, todo el material realizado y dirigido a realizar una caracterización de la política exterior ecuatoriana, se ha visto limitado por la constante utilización de descripciones y datos de observación recogidos y sintetizados en su mayoría en términos de “derecho internacional, reflexiones éticas sobre el papel de los estados y la diplomacia ecuatoriana, informes de participación del país en organismos internacionales” (Bonilla, 2002; 16). Todos, temas fundamentados en un imaginario de desarrollo, no intervención o autonomía, llenos de argumentos e ideales prescriptivos, pero en términos teóricos fuertemente basados en una perspectiva idealista, característica de la producción académica latinoamericana, pero que en el caso ecuatoriano, escaso en términos de relacionamiento, reflexión y sistematización teórico-empírica. En este punto, consideramos necesario el hecho de realizar una caracterización de la producción académica relacionada con el tema de las relaciones internacionales, para a continuación realizar el análisis de los documentos que, desarrollados por el ministerios de Relaciones Exteriores y ex diplomáticos, han basado sus principales razonamientos en el ámbito de las ciencias jurídicas, con “acercamientos críticos fundados básicamente en la experiencia personal” y con un amplio apego al

supuesto de que las relaciones internacionales pueden regularse por el derecho dentro de un esquema de igualdad jurídica internacional. (Bonilla, 2002; 16).

2.3 La política exterior ecuatoriana, una caracterización académica

La producción académica en el análisis de las relaciones internacionales ecuatorianas ha sido limitada, con información principalmente proveniente del ministerio de relaciones exteriores y con una escasa participación y desarrollo en términos de reflexiones y debates teóricos, especialmente en la sistematización de evidencia empírica. La mayoría de información oficialista, ha sido construida a partir de una visión altamente idealista, fenómeno que ya ha sido reconocido con anterioridad por autores como (Bonilla; 2002), (Yépez; 2001), (Carrión; 1989; 1981); (Ponce Leiva; 2006) y ha sido vinculado como una característica propia de países “atrasados y políticamente inestables, subordinados en términos estructurales dentro del sistema internacional” (Bonilla, 2002; 17). El carácter altamente idealista predominante de la acción externa en base de interés vital para el Ecuador, radica en su histórica desventaja territorial y de capacidades -como la fuerza militar-, frente a sus países vecinos, y peor aún frente a otras potencias que han hecho que la mayoría de acciones estén guiadas y sustentadas en un fuerte convencimiento en el derecho internacional (Ponce Leiva, 157; 2006).

Como resultado, y ante la incapacidad del estado de trascender a la lógica de un estado *pequeño*²⁴ de acuerdo al modelo de análisis de la autora Jeanne A. H. Hey (2003) dentro de su obra “Small States in World Politics; Explaining Foreign Policy Behavior”, el Ecuador no ha podido trascender al peso dentro de su política internacional de los fenómenos regionales y sistémico coyunturales. Este hecho, indirectamente a denotado la necesidad de convertir al derecho en un arma política del servicio exterior ecuatoriano, misma que ha sido utilizada para protegerse de la capacidad política y el poder de actores del sistema internacional, hecho característico de los países débiles, especialmente en los siglos XIX y

²⁴Dentro del primer capítulo de su obra, Hey aclara que para realizar un análisis adecuado de la política exterior de países relativamente pequeño, se debe acudir al nivel sistémico de análisis. Ello, ya que la autora asegura que en base a la mínima capacidad de intervención y al limitado poder que tienen este tipo de países dentro del sistema internacional, los mismos se ven obligados a actuar de manera pasiva dentro del sistema, no así los países con capacidad de agenda, cuyos intereses y capacidades les obligan a actuar como agentes proactivos de cambio. Este fenómeno se acentúa dentro de aquellos países con un escaso sentido de nacionalidad (Cohen; 1987; Zahariadis; 1994) mencionados en Hey (2003). (Hey 2003; 6)

XX (Russel, 1992; 9 mencionado en Bonilla, 2002; 19), y que por otro lado, expresa el nivel de vulnerabilidad del Ecuador dentro del contexto internacional (Bonilla, 2002; 19).

En este sentido, la literatura sobre política exterior ecuatoriana, no ha podido producir trabajos analíticos o empíricos que faciliten la comprensión y desarrollo de insumos analíticos o empíricos que permitan la construcción de inferencias teóricas, lo que ha convertido a la mayoría de trabajos en análisis normativos con un alta carga de inferencias y con una rigidez y validez teórica escasa.

De hecho, la tarea de encontrar una definición clara en torno a aquello que se comprende como política exterior y sus fines principales dentro de la escasa literatura académica se convierte en una tarea complicada y que en gran medida impide realizar una clara distinción entre los lineamientos que dirigieron a la política exterior de nuestro país, como medidas o políticas de estado o simples “políticas de gobierno” (Borja, 1997; 1538). Ello, ha llevado a autores como Alfonso Segovia dentro de su análisis de la agenda de la política exterior ecuatoriana frente a la Comunidad Andina de Naciones, a señalar que la ausencia de trabajo y construcción de temas permanentes que fortalezcan y produzcan procesos sólidos ha hecho que los nuevos temas y agendas de trabajo en temas sensibles e importantes como los derechos humanos, el medio ambiente o la seguridad hayan estado fuertemente marcadas por el reactivismo y el estacionismo en temas duros como el comercio exterior o el desarrollo industrial (Segovia, 333; 2002).

De esta manera, la literatura vinculada con la política internacional ecuatoriana solo ha sido desarrollada en base a dos polos de desarrollo; los conflictos con el Perú y Colombia con aproximaciones que han partido desde las ciencias jurídicas y que han denotado la existencia de un servicio exterior ecuatoriano especializado en ciencia jurídicas y experto en derecho territorial, y el constante análisis de las relaciones entre el Ecuador y los Estados Unidos, principalmente en temas comerciales y acuerdos que han comprometido a la soberanía nacional. Como resultado, la escasa literatura ecuatoriana se encuentra relacionada con los temas anteriormente descritos, y bajo la lógica de la experiencia y el desarrollo de criterios prescriptivos ampliamente basados en la valía y contenido de los principios del derecho internacional, y de un servicio exterior limitado hacia temas territoriales y comerciales.

De la literatura anteriormente mencionada, solo el ex canciller Francisco Carrión Mena, como miembro del servicio exterior ecuatoriano, ha procurado realizar una caracterización teórica y práctica de la Política Exterior del Ecuador. De esta forma, la producción a nivel oficialista se ha basado en la producción de textos vinculados con el derecho marítimo o el derecho territorial –en sincronía con los problemas territoriales con el Perú – representados a través de trabajos como el de (Rivadeneira; 1987), (Suarez; 2003), (Tobar Donoso; 1982; 1994), (Tobar Fierro; 2005), (Rodríguez Valencia; 2003), (Vázquez Bermúdez; 2002), (Brozzezi; 1995). Con el proceso de paz con el Perú desde el año 1942 en obras como (Carrión; 2008), (Denegri; 1995), (Cuvi; 1999), (Ponce Leiva; 2005). En relación con las relaciones con Estados Unidos a través de autores como (Ponce Leiva; 2005), (Barreiro; 2002), (Dávalos; 2005), (Fernández de Córdova; 2011) .

Sin embargo, dentro de los textos anteriormente descritos, las temáticas se encuentran plagadas de análisis históricos y sobre todo de experiencias personales vividas dentro de misiones diplomáticas por parte de los autores, miembros del servicio exterior ecuatoriano y que nunca se han diferenciado mucho de los constantes informes de participación en “organismos multilaterales, reflexiones internas de la cancillería o los ya clásicos temas duros como el comercio internacional, el derecho internacional o competencias jurisdiccionales” (Bonilla, 2002; 16). Por otro lado, la literatura académica desarrollada por centros de educación superior e investigación, y en su mayoría por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, y la Universidad Andina Simón Bolívar tampoco han podido escapar a la lógica observada dentro de los textos publicados por el oficialismo a través del Ministerio de Relaciones Exteriores. Con claras excepciones como los textos desarrollados por autores como Bonilla (2002), (Ponce Leiva; 2005), Zepeda (2010), Carrión (1991), los textos desarrollados por la academia tampoco han podido trascender a los ya clásicos temas descritos con anterioridad y han manejado una metodología de análisis sistémicos, basados en la utilización de datos empíricos y la constante utilización de ejercicios comparativos (Bonilla, 2002; 16). En ambos casos, las consideraciones teóricas relacionadas con la creación y funcionamiento de la política exterior ecuatoriana han sido desarrolladas desde un papel secundario. Por el contrario, la mayoría de análisis han sido realizados desde lecturas coyunturales basadas en los principios del derecho

internacional y los diferentes tratados y convenios internacionales de los que el Ecuador forma parte.

Y es que para comprender a los aspectos básicos como principios, objetivos, estrategias y funcionamiento de la política exterior ecuatoriana, al menos hasta el años 2006, es necesario el análisis de tres obras fundamentales; “Política Externa del Ecuador” (1991) y “Política Exterior del Ecuador; Evolución, Teoría, Practica” (1989)y ”Orfeo en el Infierno; una Agenda de Política Exterior Ecuatoriana (2006)”. Los textos mencionados podrían ser considerados como referentes de los principios de la política exterior ecuatoriana al ser los únicos documentos que, además de alejarse de los temas y trabajos clásicos, han buscado descifrar o establecer los principales criterios y factores de análisis bajo los cuales se ha construido, y hasta el año 2006 se construía la política exterior ecuatoriana. De esta forma, ante la ausencia de un plan de política exterior y en base al análisis de la producción académica vinculada al tema con anterioridad, procederemos a analizar a los principios de la política exterior ecuatoriana.

2.4 Principios de la Política Exterior Ecuatoriana

Si bien no ha existido dentro del país un consenso en torno a la idea de aquello que se entiende como política exterior, importancia, límites, valores o principios dados los acuciantes problemas internos que han tenido un carácter permanente interno dentro del país, autores como Carrión (1989-1991) desde una visión burocrática institucionalista, y Bonilla (2002) desde una visión académico realista, han procurado realizar una exposición de principios o lineamientos que han guiado a la política internacional, al menos tras la instauración del sistema internacional y la Carta de Naciones Unidas de 1942. Dichas identificaciones han establecido la existencia de principios fieles a la tradición asumida por Ecuador dentro del derecho internacional y en consonancia con la producción literaria de política exterior existente en el país y que han estado alineadas con principios regionales y nacionales como el rechazo a cualquier acto de hegemonía, la defensa de la integridad soberana y territorial, la coexistencia pacífica o la cooperación internacional (Carrión, 1989; 337).

De esta forma, es necesario empezar por la caracterización realizada por Francisco Carrión en sus obras “Política Exterior del Ecuador, Evolución, Teoría y Práctica” (1989) y “Política Externa del Ecuador; Consideraciones Teóricas sobre la Política Exterior del Ecuador” (1991). La obra de Carrión, representa la visión burocrática institucionalista idealista identificada por Bonilla en su obra “Orfeo en el Infierno” al momento de caracterizar a la producción literaria de la política exterior ecuatoriana. En este sentido, la lectura de las obras mencionadas a continuación se enmarca dentro de la lectura del sistema internacional como una arena de derechos entre actores igualitarios. Dirigida hacia la constitución de objetivos como la consolidación de una identidad nacional histórica, el apoyo irrestricto al desarrollo integral interno, la participación en la conformación de un sistema internacional equitativo y la búsqueda de soluciones pacíficas y realistas frente al problema territorial con el Perú, Carrión determina a la política exterior del país como la máxima expresión externa de un estado en calidad de soberano frente a las relaciones con sus pares y los organismos internacionales en la búsqueda irrevocable por la consecución de los objetivos de su política exterior interna, y en clara defensa de sus intereses nacionales (Carrión, 1989; 23).

Dentro de su construcción teórica, el autor afirma que existen principios de política exterior que a manera de directrices permanentes se convierten en “principios referenciales rígidos que permiten instrumentar y concretar las aspiraciones u objetivos de un estado a través de la aplicación de estrategias internacionales adecuadas” (Carrión, 1989; 34). Dichos principios, en palabras del autor no obedecen a factores coyunturales o circunstanciales, sino que por el contrario se construyen en torno a factores del desarrollo histórico de un estado como su geografía, su proceso histórico, su sentimiento de nacionalidad y su composición interna y cohesión social, económica y política (Carrión, 1989; 34). De esta forma, dichos principios se conforman en factores doctrinarios frente al establecimiento de objetivos de política exterior dentro de un proceso de consolidación resultante de la relación existente entre el interés nacional, la realidad del sistema internacional, y el condicionamiento natural existente para cada estado en términos de su capacidad de injerencia y su poder político (Carrión, 1989; 39).

Ante la carencia de un plan o ideario de política exterior en el país, misma que el autor menciona a través de su obra, más aun cuando señala el limitado estado del debate sobre política exterior en el país, y la limitada producción de estudios y análisis de la política exterior y su postura frente a los problemas internacionales a través de la historia del estado (Carrión, 1989; 13), el mismo precisa la necesidad e importancia del proceso de definición de los principios, objetivos y estrategias de la política exterior ecuatoriana como un instrumento idóneo para superar la condición de país periférico y subdesarrollado que le permita consolidar el desarrollo económico, político, social y cultural del país, siempre en la búsqueda de la consecución y defensa de los intereses nacionales. Con este fin, postula, la existencia de dos tipos de principios que han guiado al accionar del estado ecuatoriano frente al sistema internacional; aquellos principios que poseen un carácter permanente y universal, y aquello que contienen un carácter nacional y regional (Carrión; 1989; 191).

2.4.1 Principios Permanentes y Universales de la Política Exterior Ecuatoriana

Al referirse a principios permanentes y universales, el autor se refiere a todos aquellos principios e instituciones pacíficas comunes que han sido legitimadas y generalizadas para todos los estados miembros del sistema internacional a través de las prescripciones del derecho internacional como resultado de un proceso histórico dictado por las coyunturas y circunstancias históricas imperantes en diferentes periodos históricos. En este sentido, al autor hace referencia a los elementos mencionados por Jaramillo (2008), y observados en los documentos constitucionales de los años 1989 y 1998 a través del alineamiento irrestricto frente a los preceptos del derecho internacional, la cooperación internacional, y la paz y la seguridad internacional como método de defensa e instrumento legal para contener el poder de estados más fuertes en términos de capacidades. Como resultado, de acuerdo al autor, el Ecuador dentro de su postura internacional ha priorizado la utilización de principios como i) la coexistencia pacífica como método de resolución de conflictos, y como un medio para mantener la paz y la seguridad internacional, ii) el respeto al principio de no agresión, creando un especial énfasis en la posición del país frente situaciones como las adquisiciones territoriales hechas por medios no pacíficos, iii) la resolución pacífica de conflictos por medios políticos, jurídicos en miras de la coexistencia pacífica dentro del sistema internacional. De igual forma, dentro de la obra se menciona el

apego al principio de no intervención vinculado con la idea de que el Ecuador como un estado independiente e integrante de la comunidad internacional, posee la potestad de formular su propia política exterior en términos de sus objetivos e intereses nacionales (Carrión, 1987; 187).

Lo observado hasta el momento solo corrobora la evidencia obtenida a través del análisis realizado al proceso de la falta de planificación y desarrollo de la política exterior en el país y la notoria influencia que ha mantenido la coyuntura internacional y sobretodo la regional frente a los principios que el país ha considerado como necesarios y óptimos para desarrollar su política exterior. Esto, ya que los principios adoptados por el país en materia de política internacional (principalmente la coexistencia pacífica y la cooperación internacional), no hacen sino fortalecer la idea de que la calidad de estado pequeño y vulnerable dentro del sistema internacional lo han obligado a adoptar de manera irrestricta a los principios del derecho internacional a fin de procurar la existencia de un sistema internacional justo y equitativo, especialmente en un país como Ecuador, cuya adopción de principios se basa en gran manera en el conflicto territorial con el Perú, y con las “gravísimas desmembraciones territoriales” de las cuales ha sido víctima a través de múltiples procesos armados desligados de cualquier precepto del derecho internacional (Carrión, 1981; 194).

En esta misma línea de pensamiento, el autor menciona que existen otros factores que han determinado y deberían determinar a la política internacional ecuatoriana, la noción de la igualdad soberana de los estados, la obligación por parte de los miembros del sistema internacional de cumplir de buena fe los compromisos internacionales y el respeto a los derechos humanos.

2.4.2 Principios Regionales y Nacionales

Luego de evaluar a los principios universales y permanentes provenientes del ordenamiento jurídico del derecho internacional, que de acuerdo con la obra de Carrión, habrían guiado a las actuaciones internacionales del país, procederemos con el análisis de aquellos principios que habrían tenido una especial influencia en el ámbito nacional y regional. Este espacio de análisis es muy importante ya que el principal condicionamiento

de la política exterior ecuatoriana a radicado en un conflicto regional, aunque como veremos a continuación, mantiene la lógica defensiva y funcionalista de los países pequeños y frágiles de ya identificada por Bonilla (2002), Rosenau (1994), Waltz (1979) o la caracterización de los países débiles realizada por Hay (2003).

De esta forma, al autor identifica que los principios que han guiado a la política exterior desde una manera regional se han basado en i) el rechazo contra cualquier forma de hegemonía, ii) la defensa de la integridad soberana y territorial, iii) el respeto de la libre y soberana utilización de los recursos naturales, iv) el respeto a los derechos humanos y v) el respeto al derecho de asilo. Dado que este texto fue escrito en años previos al último conflicto armado existente contra el Perú, es claro que la esencia de los principios regionales, no pudo escapar a la lógica e influencia del hasta entonces irresoluto conflicto territorial. De allí que los objetivos de la política exterior propuestos por el autor en su obra, no se alejan de esta situación proponiendo entre sus ideas preceptos como la participación en la conformación de un sistema internacional equitativo, la búsqueda de una resolución pacífica del conflicto territorial, el apoyo al proceso de desarrollo interno, y la consolidación de una identidad nacional histórica (Carrión, 1989; 225).

En el caso del texto “Consideraciones Teóricas sobre la Política Exterior del Ecuador”, el texto maneja el mismo discurso, contenido y mensaje de su predecesor “Política Exterior del Ecuador, Evolución, Teoría y Práctica”. En este sentido, el texto, por fuera de su amplio valor en su intento de realizar una caracterización teórica y académica de la política exterior ecuatoriana, no se aleja de la temática ya propuesta y mantiene los mismos principios y objetivos para la política exterior ecuatoriana con la única diferencia de que en la búsqueda de metas vinculadas con los intereses del país, agrega una sección de estrategias enfocadas hacia la consecución de objetivos nacionales. En este sentido, el autor determina seis estrategias; i) incrementar la capacidad de negociación del país, ii) Alcanzar un mayor índice de participación dentro de los foros internacionales, iii) Fomentar las relaciones de integración regional, subregional y fronteriza, iv) mantener relaciones amistosas con todos los países miembros del sistema internacional, v) utilizar todos los mecanismos de cooperación técnica y financiera, y finalmente, vi) modernizar y fortalecer a los órganos ejecutores de política exterior (Carrión, 1991; 17).

Si bien por fuera del período de análisis, cabe mencionar que en la actualidad el desarrollo de la política exterior se maneja desde una nueva óptica y bajo una mirada diferente de la utilización de las relaciones internacionales como un instrumento planificado para mejorar la inserción de país dentro del sistema internacional. De esta forma, y partir del año 2006, se han propuesto diferentes alternativas enfocadas hacia la reestructuración de la política exterior ecuatoriana, a través de un proceso de planificación que parte de la instauración de objetivos internos plasmados a través de un plan nacional de desarrollo que fomenta el desarrollo de una política exterior basada en la identificación de necesidades, realidades y problemáticas internas (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, 2006; 21).

De esta forma, en la actualidad el país vincula al desarrollo de sus relaciones internacionales con la necesidad de crear una inserción estratégica y soberana dentro del sistema internacional, al tiempo que propugna como una necesidad imperante al fortalecimiento de la integración latinoamericana. De allí, que el discurso político encontrado dentro del Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, reconoce a las relaciones internacionales como un instrumento democrático para reestructurar el sistema interno de acumulación y distribución de riquezas en el país así como para fomentar la inserción estratégica y soberana del país en el sistema internacional y en la región mediante los procesos de integración desarrollados en los últimos años (PNBV, 2008; 107).

Para ello, los principios expresados para la política exterior actual, parten de la base reconocida por autores como Jaramillo (2008) o Carrión (1989) (1991), pero maneja una base más amplia de ideas vinculadas con la existencia de un sistema internacional multipolar, y la idea de que la política exterior se presenta como una herramienta para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. En este punto, y si bien se sostiene bajo preceptos como la no intervención, la resolución pacífica de conflictos, o la contribución a un sistema internacional más equitativo y solidario, la planificación de la política exterior actual parte de ideales nunca antes incluidos en planes de desarrollo o documentos constitucionales, aportando principios como el ejercicio del estado sobre sus derechos naturales, el compromiso con sectores sociales, el apoyo a los grupos de emigrantes en otros estados, así como el establecimiento de acuerdos bilaterales sobre temas como el comercio o la cooperación internacional de manera estratégica (PNVB, 2008; 21).

De allí que la inclusión de temas como el medio ambiente, al integración latinoamericana en áreas productivas, sociales, o la promoción de una política realista y soberana con los Estados Unidos de Norteamérica, no hagan sino fortalecer un proceso de planificación que por primera vez en la historia, no se vincula únicamente con la idea instrumental del derecho internacional, sino que conlleva un alto componente de planificación y vinculación con el desarrollo interno de la sociedad y del estado ecuatoriano (Ponce Leiva, 2007; 7), (Espinoza, 2007; 6). Esta nueva configuración de política exterior de doble nivel (Moravsik; 1992) se enlaza con la idea de Diego Cordovéz, y su concepción de la política exterior como un instrumento diáfano que responde a un proceso de planificación basado en objetivos nacionales permanentes y proyecta un trabajo conjunto con la realidad y necesidades de su estado de una manera coherente, seria, realista y pragmática (Cordovéz; 1989; 1).

2.5 Conclusiones de la Política Exterior Ecuatoriana y su Desarrollo

Como hemos podido observar a través del presente capítulo, la Política Exterior del Ecuador ha carecido de un proceso de construcción política permanente y estable. En este sentido, la política exterior ecuatoriana ha carecido de principios, estrategias o principios normativos que le otorguen una lógica o racionalidad permanente en su labor, limitando su alcance en temas de coordinación con su política interna o de representatividad en términos de filtración y proceso de las necesidades de sus representados. No solo a nivel académico, sino a nivel orgánico e institucional, el tema de la política exterior ha sido escasamente profundizado y desarrollado, lo que con frecuencia ha sido cuestionado, principalmente desde medios académicos por el potencial desarrollo de una política exterior extremadamente reactiva e inspirada por una visión idealista del derecho y sistema internacional (Ponce Leiva, 2007; 140).

La falta de desarrollo legal o la instauración de lineamientos políticos o teóricos, se ha visto reemplazada por la instauración de un marco normativo idealista altamente radicado en precepto del derecho internacional y la consecución de una “sociedad internacional”(Keohane, Nye, 1989; 49). Sin embargo, como se ha observado, el país ha adoptado dicho proceso de desarrollo en base a dos determinantes que han limitado y deformado a su proceso de interacción con el sistema internacional; i) el conflicto territorial

con el Perú proveniente desde el año 1822 y empeorado a través de la firma de los Tratados de Paz y Amistad del Protocolo de Río de Janeiro del año 1942 y ii) su calidad de estado pequeño y vulnerable que ha debido apegarse de manera irrestricta al sentir del derecho internacional y su mensaje de un sistema interestatal de similares (Hey, 2003; 2).

El fin de la presente investigación es el de analizar si la inestabilidad política vivida en el país desde el retorno a la democracia ha tenido algún tipo de influencia en el proceso de construcción de la política exterior. Hasta el momento se ha evidenciado por medio de una contraposición teórico - empírica, la falta de planificación y desarrollo de la política exterior ecuatoriana representada a través de la inexistencia de instrumentos legales o incluso de principios que trabajen a favor de la defensa de los intereses patrios dentro del sistema internacional. Por el contrario, se ha podido evidenciar un proceso de construcción sumamente limitado determinado por el conflicto territorial con el Perú, dado que su condición de estado pequeño débil y vulnerable, ha obligado al estado ecuatoriano a tomar un accionar estrictamente reactivo y coyuntural dentro de cualquier tema que haya podido escapar a la lógica del conflicto territorial. De allí que según lo evidenciado dentro de este capítulo, tanto el escaso discurso académico creado como el respectivo marco legal han estado estrictamente vinculados con el tema, siendo la única excepción el gobierno del partido de Alianza País y sus diferentes intentos de institucionalizar a la política exterior en base a criterios del buen vivir, y siempre por fuera de las limitaciones del irrestricto conflicto territorial tras la firma del Tratado de Paz de Itamaraty del año 1998.

Sin embargo, y pese a la evidencia que fortalece la caracterización de la política exterior ecuatoriana como un instrumento inestable y reactivo, aun debemos estudiar la posible relación que sobre ella podría haber causado la existencia de un sistema político interno fraccionado, poco representativo y sobre todo convulsionado. Por ello, en principio será necesario demostrar que el Ecuador es un país políticamente inestable para luego realizar el análisis crisis política – variación en la política exterior. De esta forma, el siguiente capítulo estará direccionado hacia el análisis y caracterización del sistema político y democrático ecuatoriano. Una vez realizada la caracterización, se procederá con el análisis por periodo presidencial de la posible relación existente entre la inestabilidad política y el proceso de creación de la política exterior, todo ello en la búsqueda de aportar más instrumentos de

análisis frente a un tema que ha sido descuidada por parte de la literatura académica (Lasagna, 1995; 387).

CAPÍTULO 3

DEMOCRACIA E INESTABILIDAD EN EL PAÍS.

“Ecuador es un país muy difícil de gobernar”
José María Velasco Ibarra,
al autodeclararse dictador
1970²⁵

3.1 Democracia, crisis, rupturas y variabilidad de la Política Exterior

A pesar de la ola democratizadora que se desarrolló en América Latina durante la década de los años ochenta, 13 presidentes electos mediante procesos democráticos institucionalizados y legítimos y 18 vicepresidentes o sucesores transicionales, fueron removidos de sus cargos ya sea por casos de renuncias anticipadas, juicios políticos llevados a cabo por los poderes legislativos de los diferentes estados involucrados, o por golpes de estado llevados a cabo por fuerzas militares o legislativas (Liñan, 105; 2008). Ecuador, no fue una excepción a dicho fenómeno, por el contrario, se convirtió en uno de los actores políticos regionales, más peculiares y activos de la región en términos de variabilidad e inestabilidad de su régimen político (Barriga; 2005; 7).

Tras el día 20 de abril del año 2005, fecha en la cual el antiguo Congreso Nacional del Ecuador destituyó de sus funciones al ex Presidente Lucio Gutiérrez por abandono de su cargo, el país renunciaba a una tradición de inestabilidad y variabilidad de su régimen político que había tenido una duración de casi una década, misma que se inició con la destitución legislativa realizada al ex presidente Abdala Bucaram el 6 de febrero de 1997, y que determinó la existencia de siete jefes de gobierno en menos de 10 años (Pachano, 2005; 40). De esta forma, y tras la obtención del poder ejecutivo por parte de Rafael Correa y del partido Alianza País, el Ecuador daba la bienvenida a un proceso denominado como la

²⁵ Tomado de la introducción del artículo de Flavia Freidenberg “El sueño frustrado de la gobernabilidad: Instituciones, actores y política informal en Ecuador.”, publicado por en Documentos CIDOB, América Latina, Nro. 24 de enero del 2008.

“revolución ciudadana”, basado en un esquema de “democracia de mayorías” que, al menos hasta la actualidad se ha separado del característico proceso de fracturación e incapacidad de gobernabilidad que caracterizo al sistema político del país desde el retorno a la democracia surgida en a finales de la década de los ochentas (Freidenberg; 2008; 9).

A lo largo del presente trabajo de investigación, se ha establecido con claridad la necesidad de realizar un tipo de análisis estructural no sistémico alejado de la extensa tradición académico-sistémica que ha dominado al estudio de política exterior en la región. Por el contrario, la investigación basa su argumentación teórica en la necesidad de construir procesos y herramientas de análisis incluyentes mediante la utilización para el análisis de teorías de doble nivel o de doble relacionamiento a través de la adopción de aspectos normativos neorrealistas y neoliberales frente a al nivel del influencia o poder de injerencia de factores políticos, económicos, o sociales frente al proceso de construcción de la política exterior de un país. Es decir, que a manera de una decisión conceptual básica dentro de nuestra investigación, la política exterior se encuentra entendida como *policy*, o como una consecuencia o proceso dependiente del funcionamiento, ordenamiento o funcionabilidad del sistema político existente, sus decisiones y cambios; en conclusión, como una variable dependiente y susceptible de afectación de la lineabilidad, estabilidad y desarrollo del sistema político existente (Nohlen, Fernández, 1991; 230).

En el presente análisis, se examina la posible relación existente entre el proceso de desarrollo democrático de un estado y el proceso de construcción y establecimiento de la política exterior del mismo, radicado en el fenómeno de frecuencia e intensidad de los cambios de regímenes que se han vivido en Latinoamérica y lo que parecería ser la construcción de un proceso conexo de relacionamiento directo con la variabilidad de la política exterior de estos estados. Para el fin de este análisis, se ha seleccionado al Ecuador como el caso de estudio, al haberse convertido, tras la transición del régimen militar hacia la restauración del proceso democrático, en uno de los actores más activos y peculiares en su proceso de desarrollo político, especialmente en el periodo 1994-2006. Para ello, en base al marco teórico establecido para este trabajo, y luego de haber analizado a las principales características y documentos normativos que han definido la construcción de la política exterior ecuatoriana, analizaremos al proceso democrático ecuatoriano y a las principales

orientaciones de la política exterior de dicho estado por periodo democrático, a fin de realizar una construcción teórico-empírica que pueda ser contrapuesta a la construcción teórica anteriormente señalada para el presente trabajo, a fin de validar o negar la hipótesis propuesta para el presente trabajo de investigación vinculada con la relación existente entre el proceso democrático inestable y la variabilidad de la política exterior.

Para ello, en un principio será necesario realizar una caracterización del proceso democrático contemporáneo ecuatoriano (comprendido a partir del año 1989), a fin de evidenciar si el proceso de inestabilidad, puede ser relacionado, o mantener algún tipo de influencia con el ya observado escaso desarrollo y proceso de planificación de la política exterior en el país, es decir, si la falta de una normativa específica en materia de política exterior, puede haber creado el panorama necesario para que la instauración de políticas de gobierno por sobre políticas de estado se haya convertido en proceso regular dentro de la instauración de objetivos y la construcción de política exterior del país (Borja, 1997; 1538).

Para ello, se propone un método de análisis por periodos presidenciales con especial énfasis en el periodo 1996-2006 dado que fue el periodo democrático más inestable y variable. Para los periodos 1979-1996 y 2006-presente, se realizara una caracterización ya que si bien existieron fuertes cambios en el marco de las principales tendencias políticas que sostuvieron el poder, en dicho periodo, todos los gobernantes pudieron al menos terminar el plazo para el cual fueron electos. No así en el caso del periodo existente a partir del año 2006, mismo en el cual el país ha visto desarrollarse al gobierno más estable en términos de gobernabilidad y estabilidad política al menos desde el retorno a la democracia (Freidenberg, 2008; 9). Este análisis por periodos, radica en la idea de que al no existir una normativa establecida frente al proceso de determinación de la política exterior ecuatoriana, la instauración de medidas o la toma de decisiones en el tema podría ser vinculada con estrategias de gobierno o con procesos coyunturales, haciendo eco de la caracterización del país como un miembro débil y vulnerable dentro del sistema internacional, (Bonilla; 2002), (Rosenau; 1994), (Waltz; 1979), Hay (2003), y explicando hasta cierto punto la identificación de un único polo de desarrollo constante e invariable en el tiempo (el conflicto territorial con el Perú).

Finalmente, y tras la caracterización de los tres periodos democráticos acontecidos tras el retorno a la democracia y la identificación de las principales líneas y orientaciones de política exterior y de las relaciones internacionales de los mismos, especialmente en el periodo 1996-2006, realizaremos un análisis modo de conclusión sobre la posible relación causal existente entre el cambio de política y el cambio de gobierno, tomando la dimensión interrelacionada entre *policy* y régimen político, como la base conceptual del este trabajo (Nohlen, Fernández, 1991; 232). El cambio de régimen, que, si bien se presentó como una variable existente, especialmente en el periodo 1996-2006 a través de esporádicos y muy cortos periodos de transición entre golpes de estado militares e inmediatos retornos al régimen democrático, no serán evaluados como un factor determinante para el cambio de políticas o lineamientos internacionales, dada su escasa duración. De esta forma, iniciaremos con la descripción del sistema político ecuatoriano previo al análisis de los diferentes periodos presidenciales.

3.2 Ecuador y su sistema político contemporáneo– caracterización de la inestabilidad

“Es muy defectuosa la democracia de Ecuador”
Fundación Bertelsman
Informe de Transformación 2012

Caracterizado como un sistema político presidencialista con altos índices de concentración, fragmentación regional latente, notables polarizaciones ideológicas, pero sobre todo con un significativo nivel de conflictividad entre los principales poderes del estado (Legislativo y Ejecutivo) y un tipo de participación partidaria política personalista y clientelar, el escenario político ecuatoriano ha mantenido un desarrollo histórico conflictivo y progresivamente alejado del consenso y la aprobación social que provocaron el desarrollo de amplios periodos de crisis institucional prolongados y de fenómenos como las expulsiones anticonstitucionales de los ex presidentes Abdalá Bucaram (1997), Jamil Mahuad (2000) y Lucio Gutiérrez (2005); (Freidenberg; 2008), (Pachano; 2005), (Basabe; 2010).

Dicho proceso de conflicto, tuvo sus raíces aun antes de que en el país se desarrollara el referéndum nacional del 15 de enero de 1978. Tras la decisión del gobierno militar que había dominado al estado durante casi una década de llevar a cabo un proceso de transición del régimen político del país enfocado hacia la restitución del régimen democrático, el mismo, solo conto con un 44% de aceptación, frente a 31% de personas que votaron a favor de mantener la carta democrática de 1945 y frente a un 25% de personas que anularon su voto. Hecho que lleva a autores como Francisco Sánchez (2008) a asegurar que el proceso que siguió a este hecho al menos hasta el año 2006, fue producto de un malogrado proceso de reinsertión a la democracia que no conto ni siquiera en sus inicios con niveles altos o medios de aprobación popular (Sánchez, 2008;).

De esta manera, y radicado en un sistema caracterizado por la falta de consensos, la literatura académica especializada en el análisis del sistema político ecuatoriano, ha determinado la existencia de cuatro factores centrales que han determinado la suerte del sistema político; i) Pese a la naturaleza limpia, libre y democrática de las elecciones, las mismas han mantenido un sistema de representación minoritario basado en antiguas practicas caudillistas, constantes y progresivas violaciones a la ley y altos niveles de clientelismo y corporativismo que han impedido el desarrollo de procesos de consolidación de alianzas políticas funcionales entre los diferentes poderes del estados, principalmente en el caso legislativo-ejecutivo (Basabe, 2010; 65-76); (Mejía 1996); (Freidenberg, 2008; 10), (Bonilla, 2002; 20), (Pachano; 2005; 41). ii) Un segundo factor explicativo del proceso critico radica en la profunda crisis estructural e histórica de los partidos políticos ecuatorianos, mismos que limitados por la falta de planificación y consenso a nivel interno, no han podido crear electorados leales y doctrinariamente formados que les provea de una base sólida para los procesos eleccionarios a nivel regional, y menos aún a nivel nacional (Freidenberg; 2008; 10), (Mejía; 1996).

En este sentido, la existencia de partidos políticos organizados y permanentes en el tiempo no existe, por el contrario, las raíces y trabajo conjunto con la sociedad es débil por lo cual los índices de representatividad basados en la existencia de electorados constantes y consolidados es débil, por no llamarla inexistente, convirtiendo a los partidos políticos en instituciones políticas transitorias y coyunturales dentro de un sistema como altos índices

de volatilidad electoral y en donde la fragmentación partidaria tanto a nivel interno como externo se ve claramente plasmada en dos esferas básicas para el modelo de desarrollo y consolidación de prácticas democráticas, i) la configuración del poder legislativo, ii) la relación con el poder ejecutivo.

Ello indica el porqué de aquellos partidos que lideraron el proceso de reconfiguración del sistema democrático en el estado ecuatoriano - Concentración de Fuerzas Populares (CFP), Democracia Popular (DP), o el Partido Conservador Ecuatoriano (PCE) - , en la actualidad ya no existe ninguno, y porque partidos emblemáticos del último proceso democrático como la Izquierda Democrática, que llegaron a tener el 80% de la representación dentro del poder legislativo hayan sido eliminadas del registro electoral²⁶ (Polga – Hecimovich; 2006; 32). En este punto es curioso observar, en base al criterio de desarrollo circular de los procesos democráticos expuesto por (Torrice; 2009), como este fenómeno se puede observar en la actualidad con la mayoría existente dentro de la Asamblea Nacional del Ecuador, en donde el partido de gobierno, Alianza País cuenta con un 72% de los curules, es decir que el partido oficialista, pese a no contar con una estructura partidaria consolidada ni un proceso de planificación de mediano plazo controla a los 2 tercios del poder legislativo, como un hecho inédito en la historia del país²⁷.

iii) El tercer nivel de análisis, radica en el confuso nivel de conflicto y dependencia de los poderes del estado ecuatoriano, mismo que se ha desarrollado en una atmosfera de disensos y cuestionables manejos de la autoridad radicados en la conformación de un “entramado institucional deficiente” (Basabe; 2010; 66). Dicho fenómeno, además de dificultar el proceso de gobernabilidad del estado en base a la dificultad de lograr acuerdos, ha impedido el desarrollo de procesos de evaluación, fiscalización y normalización en aspectos como “la tutela de los derechos ciudadanos, el equilibrio entre poderes y la sanción justa y oportuna a quienes rompen los acuerdos sociales o políticos”, (Basabe; 2010; 66).

²⁶ Tomado de la nota de prensa “*La Izquierda Democrática y otras 23 agrupaciones políticas fueron eliminadas*” publicada por Ecuavisa el día jueves 11 de Julio del 2013, disponible en: <http://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/actualidad/35649-la-izquierda-democratica-y-otras-23-agrupaciones-politicas-fueron>

²⁷ Tomado de la nota de prensa “*Alianza País podrá hacer de todo en la próxima Asamblea Nacional*” publicada por diario el Comercio, el día 28 de marzo del 2013, disponible en: http://www.elcomercio.ec/politica/Alianza-Pais-proxima-Asamblea-Nacional-elecciones-CNE-electoral_0_890910962.html

En este sentido, es importante mencionar que dada la caracterización de inestabilidad institucional y de ausencia de consensos que ha caracterizado al proceso político contemporáneo, no han sido únicamente el poder legislativo o ejecutivo los únicos que han sido negativamente influenciados, el poder judicial por su lado, se ha convertido en uno de los factores más susceptibles y variables en términos institucionales. Este hecho, fácilmente comprobable a través de las constantes reformas y renovaciones de la Corte Suprema de Justicia (1984, 1985, 1990, 1997, 2004, 2005, 2009), y del Tribunal Constitucional (1997, 2001, 2003, 2004, 2005, 2007), frecuentemente utilizadas como mecanismos de resolución de crisis políticas (Basabe; 2010; 71) (Pachano, 2007; Mejía, 1996 mencionados en Freidenberg, 2008; 10).

El último, pero no menos conflictivo factor de inestabilidad evaluado frecuentemente por la literatura académica, radica en la iv) la aparición conflictiva de movimientos sociales que han marcado las ya conocidas fragmentaciones sociales y regionales en el país, dentro de un sistema político que “desborda los límites de un aparato institucional que no representa ni la diversidad étnica, ni cultura de la sociedad” (Bonilla; 2002; 20). Como resultado de un proceso histórico en el que la vida republicana heredó y mantuvo un sistema político y social de dominación colonial, la fracturación identitaria y social derivada de antiguos modelos de administración de poblaciones no cristianas trasladadas hacia el “proyecto de modernización nacional”, hizo que en el Ecuador, la población indígena haya sido históricamente observada como un grupo civilizar (Sánchez, 2008; 196).

Como resultado, y casi sin ningún tipo de variación que fuese más allá del establecimiento de preceptos legales distintivos y categorizadores como la implantación de legislaciones especiales para comunidades (Sánchez, 2008; 197), el país desde su nacimiento como Estado en el año 1830 ha tratado a los grupos indígenas de manera excluyente y diferenciada especialmente tras la supresión del tributo de indios del año 1857.

De esta forma, y siempre como actores secundarios y alejados de los procesos de poder y peor aún de planificación y fortalecimiento del Estado, los grupos sociales indígenas tuvieron que labrar su camino hacia las instancias de participación y representación del estado a través de la formación de organizaciones rurales no tradicionales, mismas que a través del uso de la desobediencia, marchas violentas e incluso la insurrección, llegaron a

convertirse en actores sociales determinantes dentro de la democracia ecuatoriana de finales de siglo, llegando incluso a convertirse en el factor dirimente dentro de la salida anticipada de presidentes y gobiernos como se vio con claridad en el años 2000, cuando su influencia fue el factor decisivo para la salida del ex presidente Jamil Mahuad, y de igual forma aunque con menor intensidad en la salida de Abdalá Bucaram y Lucio Gutiérrez (Pachano, 2005; 41), (Sánchez, 2008; 215), (Freidenberg, 2008; 10). Pero el movimiento indígena, no ha sido el único movimiento que social que se ha mostrado determinante dentro del inestable proceso democrático ecuatoriano. Para el autor Simón Pachano (2005), no se puede hablar o identificar a un único grupo social o sector dentro de la categoría de movimientos sociales que han influido al proceso democrático ecuatoriano, por el contrario, el autor señala que en este sentido los movimientos sociales que han mostrado una actuación activa frente a los procesos de derrocamiento y salidas anticipadas de gobernantes, deben ser diferenciados de la categorización de sociedad movilizadora (Pachano, 2005; 42).

Esto, ya que el autor determina que dichos grupos han variado en base de su composición social, sus modos y formas de llevar a cabo los procesos de movilización y principalmente sus estructuras organizativas, hecho que se relaciona con la variación y diferenciación de las demandas y los intereses que cada uno de estos grupos representaba. Ello podría explicar las diferenciaciones existentes en términos de movilizaciones e intereses que generaron las protestas y salidas de Bucaram, Mahuad y Gutiérrez, en donde indios, militares y forajidos jugaron un papel determinante y distinto de acuerdo al correspondiente proceso de expulsión o salida anticipada de los gobernantes (Pachano; 2005, 43) (North, 2006; 88) (Basabe, 2010; 71).

Los factores descritos con anterioridad no han influido únicamente en el proceso de gobernabilidad del país y su desarrollo democrático, sino que por el contrario, han producido un ambiente de fluctuación, inseguridad y desconfianza en las instituciones del estado que se ha visto reflejado y trasladado a nivel internacional a través de percepciones e indicadores internacionales como el Riesgo País Internacional en el cual el Ecuador ha

mantenido índices de 800 o 900 puntos por promedio (especialmente tras el proceso de dolarización²⁸.

Sin embargo, más allá de los distintos factores conflictivos identificados por parte de la principal literatura académica dentro del último proceso democrático del Ecuador, la caracterización de país inestable debe estar basada y radicada en conceptos y condiciones específicas que ya han sido identificadas a través de distintos análisis y estudios provenientes de la ciencia política. Ello, ya que no podemos olvidar que si bien la base teórica de esta investigación radica en la idea de que los factores endógenos, si bien no de manera exclusiva, se convierten en un factor explicativo de la política exterior de un estado y crean un relación causal con el ya existente proceso de cambio cíclico de la variable de política exterior, el termino de inestabilidad política, es una variable trasladada desde la ciencia política (Lasagna, 1995; 392). En este sentido es prudente analizar las razones por las cuales el Ecuador está considerado como un país inestable de acuerdo a la presente investigación.

3.3 La inestabilidad política y sus factores explicativos

“No puedes hacer una revolución para tener la democracia. Debes tener la democracia para hacer una revolución.”

Gilbert Keith Chesterton (1874-1936) Escritor británico.

Dentro del análisis del desarrollo de América Latina, y especialmente de los países con menores índices de crecimiento económico – entre los que se encuentran Bolivia y Ecuador – se puede identificar que existe una amplia gama de factores que han sido identificados como negativos, y responsables de detener el desarrollo y la adaptación de la región frente a los desafíos internacionales y que en mayor o menor grado habrían tenido una influencia dentro de los procesos de consolidación y fortalecimiento de sus instituciones democráticas. Entre ellos, se puede mencionar a la aparición de regímenes autoritarios, la corrupción burocrática, la estructura económico-social, el populismo o la inminente debilidad institucional que ha caracterizado históricamente a este tipo de estados.

²⁸Tomado de la Sección de Clasificación Histórica de Riesgo País del sitio web oficial de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, OECD pos sus siglas en Inglés, disponible en <http://www.oecd.org/tad/xcred/2013-10-18-cre-crc-historical-internet-english.pdf>

Sin embargo la literatura académica ha determinado que uno de los factores principales que ha impulsado el desarrollo de estos fenómenos en la región ha sido de manera incontestable la inestabilidad política (Vivares, 2012; 56).

Si bien no existe un criterio o un concepto determinado y generalmente aceptado en cuanto a la existencia de este fenómeno, (hecho similar a lo observado en términos como la democracia o la política), (Basabe, 2013; 4), razón por la cual no se pueden señalar a sus características esenciales o elementales, el estudio de la Inestabilidad Política como un concepto ha sido extensamente analizado por la ciencia política (Torrice, 2009; 4). En este sentido, a partir de los constantes y variados análisis que han sido desarrollados en este tema, la misma ha identificado tres criterios centrales para evaluar a la misma como una condición propia de un estado; i) la suerte de los regímenes políticos, ii) la de los gobiernos y iii) el orden civil. En este sentido, la capacidad de caracterizar a un país como estable o inestable parte de la evaluación de la capacidad de un estado de mantener un régimen político, por la ausencia de cambio de gobierno forzoso, y la existencia de episodios de conflicto social interno movilizad o violento (Torrice, 2009; 12).

De esta forma, se puede identificar a tres criterios para el establecimiento de una condición democrática estable o inestable desde la ciencia política. A nuestro criterio, dentro del caso ecuatoriano dichas características podrían ser identificadas y evaluadas con relativa facilidad a través de una superficial revisión histórica mediante la identificación de cambios de gobiernos forzosos, como los vistos en la abrupta finalización de varios periodos presidenciales ya sea de manera accidental; Roldós Aguilera (1978), o forzosa; Abdala Bucaram (1997), Mahuad (2000), Gutiérrez (2005), entre otros, los segundos, todos potenciados por sendos movimientos y episodios de conflicto social como los protagonizados por violentas manifestaciones como las marchas indígenas y que en más de una ocasión fueron implementadas a través de juntas o golpes de estados militares que representaron un cambio de régimen político que difícilmente podían desvincularse del Consejo Supremo de Gobierno que gobernó al país durante la década de los setentas (Ayala-Mora, 1999; 64).

Sin embargo, y si bien el hecho de que en el Ecuador contemporáneo haya existido un promedio de 2 presidentes por año, representado a través de los 16 líderes de gobierno,

electos, transitorios o en rebelión (algunos con periodos presidenciales de horas) que han gobernado al país durante los últimos 33 años desde el retorno al periodo democrático, golpes militares de por medio, un sin número de políticos asilados y un proceso de persecución política que ya lleva casi 20 años parecería otorgarnos una base sólida y oportuna para catalogar al sistema político como inestable y variable, es necesario realizar una caracterización o contraposición teórico-evidente a fin de validar o negar dicha aseveración. De esta forma, y aunque pareciera que la categorización del país como un estado inestable sería idóneo para caracterizar a un sistema político con un proceso tan convulsionado y poco convencional, será necesario el hecho de operacionalizar las variables que conlleva a una situación de inestabilidad política con los hechos y realidades acontecidos en Ecuador para demostrar dicho criterio.

Así, iniciaremos con el análisis basado en la contraposición de hechos-evidencia histórica, junto con las condiciones o factores determinados como condiciones establecidas por parte de la literatura académica para determinar o catalogar a un país como estable o inestable en materia de su orden político; i) la suerte de los regímenes políticos, ii) la de los gobiernos y iii) el orden civil (Liñan, 2008; 110), (Torrigo, 2009; 12), (Pachano, 2010; 76).

3.4 Ecuador y el régimen democrático - Golpes de Estado, Juntas Militares y transiciones fugaces.

“La historia se repite: una Revolución Juliana: Militares cansados de tanta corrupción”
Coronel Fausto Cobo, 21 de enero del 2000

La primera característica o factor relacionado con la calidad de estabilidad o inestabilidad de un sistema político dentro de un estado, es la capacidad del mismo de mantener su régimen político, es decir, de la existencia de variaciones o cambios del régimen político establecido, en este caso del sistema democrático republicano (Torrigo, 2006; 5), (Liñan, 2010; 105) (Tomassini;1996;49), (Mejia, Freidenberg, Pachano, 2005; 152), (Polga – Hecimovich; 2006; 32).

El estado ecuatoriano, ha tenido a lo largo de su historia republicana la poco envidiable cifra de 38 golpes de estado, 5 de las cuales han sido desarrolladas durante el siglo XX. Dentro de dicho proceso, el país ha sufrido prolongadas pausas dentro de su régimen

democrático a través de cambios de régimen que han ido desde la instauración de gobiernos provisionales, de crisis, presidencias interinas, jefaturas supremas, juntas militares y consejos militares de gobierno como el Consejo Supremo de Gobierno del Vicealmirante Alfredo Poveda que promovió el retorno al régimen democrático a finales de la década de los setentas, y que gobernó al estado bajo un tutelaje militar por casi 4 años, dando continuidad a un proceso militar anterior iniciado por el General Guillermo Rodríguez Lara con el cual el país abandonaba casi una década de regímenes militares en el poder (North,2008; 88), (Pachano, 2005; 42).

Como fue mencionado con anterioridad, el cambio de régimen ha sido una constante dentro de la historia republicana ecuatoriana en donde las fuerzas armadas han sido, y especialmente tras el retorno al régimen democrático, actores constitucionalmente garantistas del ordenamiento jurídico militar (Ver artículos 127-128 y 129 de la Constitución de la República del Ecuador del año 1989)²⁹. De esta forma, los mismos han jugado un papel decisivo dentro del desarrollo democrático nacional, ya sea en su papel de mediadores y resolutores de crisis políticas dentro episodios como el secuestro del presidente León Febres Cordero del 16 de Enero de 1987, o en su papel activo y disonante frente a la declaración normativa de 1989 dentro de fallidos golpes de estado como los de 1975 y 1986 (Paz y Miño, 2000)³⁰ o dentro de los procesos de caída y expulsiones presidenciales de los años 1997, 2000 y 2005 en donde la diversidad de sus roles y sus actuaciones decisivas llevo a caracterizarlos como “árbitros de última instancia o agentes de bloqueo político” (Mejía Acosta y Polga Hecimovich mencionados en Basabe, 2010; 72).

Art. 127.- Las fuerzas Armadas se deben a la Nación. El presidente de la República es su máxima autoridad y puede delegarla, en caso de emergencia nacional, de acuerdo con la ley.

Art. 128.- La Fuerza Pública está destinada a la conservación de la soberanía nacional, a la defensa de la integridad e independencia del Estado y a la garantía de su ordenamiento jurídico. Sin menoscabo de su misión fundamental, la ley determina la colaboración que la Fuerza

²⁹ Dentro de la constitución de 1989, a través del Título VI llamado “Fuerza Pública” se concedía derechos y obligaciones a la Fuerza Pública del país y se mencionaba a través de los artículos 127-128-129 la obligación de la misma de garantizar el ordenamiento jurídico del estado.

³⁰ Tomado del artículo “El Complejo Proceso de Crisis Constitucional en el Ecuador” de Juan Paz y Miño Cepeda, con fecha febrero 2000, disponible en la página web; <http://www.h-debate.com/debates/pazymino2.htm>

Pública debe prestar al desarrollo social y económico del país y en los demás aspectos concernientes a la seguridad nacional.

Art. 129.- La Fuerza Pública no es deliberante. Solo las autoridades emanantes son responsables por las órdenes contrarias a la constitución y a la ley.

Este factor, tiene relación directa con la aseveración de que el país es inestable dentro de la perspectiva de la capacidad del estado ecuatoriano de mantener su régimen democrático ya que el ordenamiento jurídico del estado como una institución democrática de derechos ha sido vulnerada en diversas ocasiones como en el caso del *Taurazo* de 1987 o de manera directa con la participación activa e inconstitucional de las fuerzas armadas dentro de las salidas de Bucaram (1997) y Gutiérrez (2005), y la toma de poder en la caída de Mahuad del año (2000). Este episodio guarda un especial interés, ya que luego de retirar el apoyo al ex presidente Jamil Mahuad y propiciar la instauración de una “Junta de Salvación Nacional”³¹ que suprimió al régimen democrático por un par de horas, el nuevo régimen militar, -el más corto de la historia de los gobierno de rebeldía en el país – se disolvía por las pugnas internas existentes dentro de la cúpula de las fuerzas armadas, en donde el cabecilla de la revolución, Lucio Gutiérrez, fue obligado declinar su posición a favor del General Carlos Mendoza al romper con los órdenes jerárquicos de la institución. Este conflicto determino la duración del golpe de estado ecuatoriano más corto de la historia (3 horas), ante lo cual durante la madrugada del 21 y 22 de Enero del año 2000, la Junta anunciaba su renuncia al poder, creando un “vacío de poder” que fue solucionado con la firma en la mañana del 22 de enero del 2000 de Gustavo Noboa de un decreto asumiendo la Presidencia de la República³².

Cabe aclarar que las constantes amenazas y procesos políticos que han puesto en riesgo al régimen democrático en manos de grupos insurrectos como el de los “*Forajidos*”, grupos indígenas, y especialmente por parte del poder coercitivo, han sido propiciadas por las decisiones políticas inconstitucionales de los gobiernos de turno, mismos que han utilizados medidas anticonstitucionales y poco ortodoxas como las declaratorias de “estados de emergencias “a fin de enfrentar a las diferentes movilizaciones de grupos sociales. La toma de decisiones de este tipo, consideradas como recursos de excepción para casos extremos

³¹ Id.

³² Id.

como la agresión externa o la aparición de una guerra internacional, no han hecho sino dificultar la difícil situación en la cual gobiernos se situaban ya en situaciones de crisis, al basar el apoyo del poder coercitivo a través de arriesgados y poco consolidados acuerdos de ofertas de pagos, hecho que, sumado a la falta de delimitaciones dentro de este tipo de medidas, han causado la existencia de episodios en donde la violación de derechos y libertades se ha traducido en capítulos violentos y mortales que han determinado la salida de los gobernantes (Mejía, Pachano, 2010; 72).

El caso más emblemático de este fenómeno de autodestrucción, fue lo sucedido durante el proceso de expulsión de Lucio Gutiérrez, en el cual, y luego de determinarse la necesidad de instaurar un estado de excepción dadas las múltiples e intensas movilizaciones que se dirigían hacia la ciudad de Quito, se retiraron los derechos y libertades de los ciudadanos, propiciando un clima de conflicto y terror dentro la ciudad que llevo en la tarde del 19 del 2005 a la muerte del periodista chileno Julio García por parte de las fuerzas de control, hecho que determino la renuncia voluntaria del Comandante de la Policía Nacional Jorge Poveda, y a las pocas horas, el retiro oficial del apoyo al ejecutivo por parte de las fuerzas armadas en rechazo a la confrontación entre ciudadanos³³.

3.4.1 Ecuador y el cambio de gobierno

“25 años. Un cuarto de siglo. 10 Presidentes. (11 si se decide contabilizar a doña Rosalía). Uno que duro 529 días. Otro Apenas 180. Dos “interinos” que duraron más que el promedio (964 días). 23 elecciones generales. 28 al contar las consultas y referendos. 73 pactos, 45 traiciones, 39 cambios de camiseta, tres cenicerazos, un olvido constitucional, en fin ¡25 años de democracia!”³⁴

El segundo factor de análisis para categorizar a un país democrático como inestable dentro del proceso de consolidación de su modelo político, es la capacidad del mismo de mantener el ordenamiento jurídico de sus gobiernos durante los periodos para los cuales los mismos fueron electos, es decir, la capacidad de un estado de mantener su régimen político

³³ Tomado del artículo “*Cronología de los hechos más importantes durante la caída de Gutiérrez*”, disponible en el sitio web; <http://www.hoy.com.ec/especial/caidalucio/cronologia.htm>

³⁴ Tomado de la presentación del libro “*25 años de democracia (1979-2004)*, Odysea Producciones Culturales, 2005”.

a través de la capacidad de evitar la existencia de cambios de gobierno irregulares o forzosos (Torrico, 2006; 4) (Freidenberg, 2008; 23), (Basabe, 2010; 66).

En este sentido, el Ecuador ha sido un actor principal y relevante dentro del sistema internacional. Dentro de su corta historia republicana que no ha superado aun los 200 años de historia, el mismo ha pasado por 21 reformas constitucionales, muchas vigentes por periodos de dos o tres años, e incluso la famosa constitución de 1938 que jamás pudo ser puesta en marcha. Dentro de esta lógica de reformas constantes y de permanentes cambios en el ordenamiento jurídico nacional como lo evidenciado con las principales instituciones del poder judicial en los últimos 30 años (13 reformas en un periodo de 20 años), la utilización de mecanismos de acomodación de normas y leyes a favor de los intereses de los actores estratégicos del sistema político ecuatoriano, se ha convertido en una práctica común que ha generado un diseño institucional variable y carente de objetivo, incapaz de garantizar un sistema democrático estable (Freidenberg, 2008; 24).

De esta forma, la inestabilidad como una condición de *estabilidad* dentro del sistema democrático ecuatoriano, posee un trasfondo histórico ya que si bien el diseño constitucional del año 1979 buscaba la formulación de un sistema político concentrado en el accionar de los partidos políticos, con condiciones suficientes para garantizar un sistema democrático, el mismo nunca pudo alejarse de los históricos factores que habían caracterizado al mismo. Factores como la aparición de gobiernos caudillistas, personalismos políticos, partidos políticos débiles o la aparición de gobiernos debilitados por la intensa fragmentación política y social existente, se evidenciaron aun antes de que en el país se reinstaurara el sistema democrático a finales del año 1979 con las marcadas discrepancias existentes aun sobre el proceso de elaboración de la Constitución y que en los próximas décadas produciría la conformación de Asambleas Constituyentes constitucionales e inconstitucionales que terminaron con una reforma constitucional para los años 1998 y 2008 (Polga-Hecimovich, 2006; 13).

Sin embargo, y como se había mencionado, la condición de inestabilidad política, estructural e institucional dentro del país, posee una herencia histórica y ha sido un factor propio y endógeno del proceso político nacional. Ello, ya que la existencia de un ordenamiento jurídico débil y susceptible que ha determinado la inestabilidad y debilidad

de las instituciones, y se ha traspasado a los gobiernos de turno, limitando su campo de acción e influencia ha sido un fenómeno regular del estado ecuatoriano durante toda su historia constitucional y en mayor grado durante el siglo XIX. Cabe con observar los datos otorgados por Simón Pachano (2007) y su análisis del proceso democrático del siglo XIX en el cual el autor señala que solo durante el periodo comprendido entre los años 1925 y 1948, en el Ecuador se habían instaurado 27 gobiernos diferentes de los cuales solo 3 encontraron un origen democrático a través del desarrollo de procesos eleccionarios legítimos, mientras que 12 fueron gobiernos encargados, 8 se sucedieron bajo golpes de estado y los 4 restantes fueron determinados por Asambleas Constituyentes (Pachano, 2007; 40).

La historia del resto de siglo se mantiene con la única excepción del periodo democrático existente entre 1948 y 1961, en el cual 3 gobiernos electos pudieron culminar con sus periodos, ya que el proceso de inestabilidad generado desde el año 1961 no se detuvo hasta el retorno a la democracia en el año 1979. Ello, ya que en el intermedio de este periodo existieron fenómenos como la sucesión constitucional del año 1961, un golpe militar en 1963, la elección de un presidente interino en el años 1966, la aparición de otra Asamblea Constituyente en el año 1967, la elección de José María Velasco Ibarra en el años 1968, el posterior autogolpe de estado en el año 1970, y finalmente el golpe de estado del general Guillermo Rodríguez Lara, que seguido por el Consejo Superior de Gobierno dio paso al periodo democrático contemporáneo (Pachano, 2007; 40).

Si bien se puede observar con claridad que la inestabilidad y la incapacidad del gobierno ecuatoriano de mantener sus gobiernos electos por elecciones populares ha sido ineficiente durante la historia del siglo XIX, el proceso de reforma y de cambios legales y constitucionales llevados a cabo a través de la Constitución de 1879 enfocada hacia la consolidación de un marco institucional tampoco ha escapado a dicho fenómeno (Freidenberg, 2008; 29). Ello, ya que alejado de la idea de reconstruir un estado decadente y conflictivamente inestable, la puesta en práctica de “comportamientos erróneos” (Pachano, 2007; 46) que continuaron con la lógica de reformas constantes y frecuentes cambios de reglas a través de la manipulación y reforma de diferentes instancias del estado, ayudaron al mantenimiento de la estructura de variabilidad existente. Este hecho, lejos de

fomentar la idea de crear un sistema político pro partidista radicado en el trabajo conjunto con la sociedad, culminó con un periodo de crisis institucional y estructural que determinó la existencia de fenómenos como la *partidocracia* o la lógica electoral anti partidista.

De esta forma, en el país se generalizó la lógica radcada en el rechazo a todo el proceso desarrollado desde el año 1979 y determinó la existencia de fenómenos sociales radicales como los movimientos indígenas o los *forajidos*, quienes prosiguieron con la lógica de expulsión de gobiernos y de reformas del marco estructural orgánico de la República, frente a un sistema limitado, inestable e incapaz de representar y canalizar las necesidades y urgencias de una sociedad altamente fragmentada y con una diferenciación de intereses que varían radicalmente de región a región (Bonilla, 2002; 20) (Freidenberg, 2008; 30).

De allí que el funcionamiento errático e inestable del siglo XIX se trasladó hacia el sistema democrático ecuatoriano de finales del siglo XIX y de principios del siglo XX mediante la instauración de tres periodos democráticos marcadamente diferenciados. En primer lugar, el periodo existente entre el año 1979 y el año 1996; mismo que ha sido el más estable en términos de institucionalidad dado que el único cambio forzado de presidente se dio como resultado de la muerte del ex presidente Jaime Roldós Aguilera el 24 de 1981 producida por un accidente aéreo. Dicho periodo si bien estable en términos de estabilidad de los gobiernos, se caracterizó por la marcada diferencia ideológica que se trasladaba de un gobierno hacia otro, en donde el país paso en un periodo de 17 años desde las manos del populismo hacia el conservadurismo más extremo según se puede observar en la caracterización ofrecida por el ex Canciller Javier Ponce Leiva (2008); 1979; Jaime Roldós Aguilera – Osvaldo Hurtado (1979-1984) Gobierno Populista, León Febres Cordero (1984-1988) Gobierno Conservador, Rodrigo Borja Cevallos (1988-1992) Gobierno Social Demócrata, Sixto Durán Ballén (1992-1996) Gobierno Conservador(Ponce Leiva, 2006; 156).

La segunda etapa, también considerada como la época pérdida comprende el periodo existente entre los años 1996-2006y es la más representativa en términos de inestabilidad. Ello ya que durante dicho periodo el país fue susceptible de cambios de régimen, Asambleas Constituyentes, referéndums, persecuciones políticas, destituciones anticonstitucionales, movimientos sociales violentos, transiciones y más importante aún,

fue gobernado por casi todas las formas de gobierno existentes, pasando por presidente electos, transicionales, interinos, triunviratos, golpes de estado (por horas), dictadores e incluso un Junta de Salvación Nacional (Barriga; 2005; 6).

El último periodo que comprende el desarrollo democrático contemporáneo ecuatoriano, es el proceso determinado como la “revolución ciudadana” existente desde el 26 de noviembre del año 2006. Este periodo se presenta como la antítesis discursiva del proceso democrático vivido en el país desde el retorno a la democracia y que se vincula con la idea de la “democracia de mayorías” dados los contundentes resultados electorales que soportan a las tesis de este gobierno como lo evidenciado en capítulos como la llamada a Asamblea Constituyente del 15 de abril del 2007 en donde recibió el 80% de aprobación para proceder con la instauración de la Constitución del 20 de Octubre del 2008 o las elecciones del año 2012 en las cuales consiguió el 75% del poder legislativo dentro de la Asamblea Nacional (Freidenberg, 2008; 9). Si bien realizaremos un análisis de este periodo a continuación, cabe señalar que el mismo se presenta como el régimen más estable en términos de gobernabilidad e institucionalización dado el poder de acción que le otorga la concentración progresiva de poderes legitimada a través de varios procesos electorarios.

3.4.2 Movimientos Sociales y Proceso Democrático, Indios, *Forajidos* y Militares

“No son más que un puñado de forajidos”

Lucio Gutiérrez, en relación a los ciudadanos que se oponían a su Gobierno 2005³⁵

La tercera y última variable de análisis identificada por la literatura especializada dentro del fenómeno de la inestabilidad política radica en la aparición de movimientos sociales conflictivos o violentos dentro del desarrollo político de un estado (Polga – Hecimovich; 2006; 32), (Liñan, 2010; 105), (Torrico, 2006; 5), (Tomassini; 1996; 49), (Mejía, Freidenberg, Pachano, 2005; 152). En el Ecuador democrático, factores como la incidencia de “prácticas erróneas” (Pachano, 2007; 46) relacionadas con el cambio de reglas constante, la débil institucionalización del estado, así como la inestable y poco desarrollada estructura partidaria, han generado un sistema conflictivo y de desconfianza entre la

³⁵ Tomado de la introducción del artículo de Flavia Freidenberg “El sueño frustrado de la gobernabilidad: Instituciones, actores y política informal en Ecuador.”, publicado por en Documentos CIDOB, América Latina, Nro. 24 de enero del 2008

sociedad y el nivel de representatividad de los diferentes actores e instancias del estado ya sea a nivel ejecutivo, legislativo o judicial (Larrea, 2007; 80).

Basta con observar las palabras de Tatiana Larrea (2007) en el informe de participación ciudadana llamado “En que pensamos los ecuatorianos al hablar de democracia”, para entender que dichos niveles de desconfianza en las instituciones y principales actores estratégicos no hacen sino reflejar la situación de un estado que no ha podido representar a la “diversidad regional, étnica y cultural de la sociedad, y que se edifica sobre prácticas clientelares, patrimoniales y caudillistas en la búsqueda de legitimación y adhesión” (Bonilla, 2006; 21).

En Ecuador la democracia está realmente restringida a los grupos de poder, es decir, si usted ha sido una persona que no está inserta en los grupos de poder, sea de partidos, sea económico, sea de grupos de elite, realmente no tiene posibilidades, creo que eso es una deficiencia enorme de la democracia y el otro problema es que los ciudadanos estamos absolutamente indefensos” (Larrea, 2007; 45, mencionada en Freidenberg, 2008; 83).

En este sentido, la visión general de la sociedad ecuatoriana sobre el estado se ha identificado comúnmente con la existencia de gobiernos de minoría, constantes enfrentamientos de poderes basados en la construcción de coaliciones inestables, altos índices de polarización ideológica, así como problemas de *cleavages* étnicos que han generado altos índices de desconfianza desde los ciudadanos hacia los sistemas de representación plasmados a través del apareamiento de movilizaciones sociales (Mejía Acosta, 2010; 73).

De esta forma y en respuesta a la incapacidad del estado de producir consensos y procesos estables, la sociedad ha visto la obligación de organizarse en la búsqueda de la consecución de sus intereses con el fin de garantizar la protección de sus derechos civiles y políticos independientemente de los términos de la composición social, las modalidades de movilización y protesta, y el lugar que ocupan en la sociedad (Pachano, 2005; 42). Como resultado de este desencanto social hacia las instituciones del estado provocada por la inoperancia del mismo frente al fenómeno de fracturación regional endógena y la incapacidad de incluir y canalizar a las demandas y grupos sociales que conforman al Ecuador, la movilización organizada y la protesta se ha convertido en un instrumento de

regulación y resolución anormal de conflictos que llegaron a jugar un papel decisivo en las destituciones presidenciales de 1997, 2000 y 2005 (Pachano, 2005; 41), (Freidenberg, 2008; 81), (Pachano; 2010, 66).

De esta forma, durante el último periodo democrático, han existido tres grupos sociales organizados que han jugado un papel decisivo dentro del proceso democrático a través de movilizaciones sociales con tintes violentos de menor y mayor nivel. Indios, militares y forajidos han ocupado en su respectivo espacio y coyuntura un protagonismo diferente pero esencial frente a los procesos de expulsión de los presidentes Bucaram (1997), Mahuad (2000) y Gutiérrez (2005). Si bien se ha insistido mucho en el nivel de protagonismo de los grupos indígenas como la CONAIE o Pachacutik en las movilizaciones sociales que terminaron con el derrocamiento de presidentes en el Ecuador, cabe aclarar que tanto sectores sociales medios de las ciudades de Cuenca y Quito, así como los altos mandos de las fuerzas militares se han convertido en actores definitivos y decisorios del proceder democrático en el Ecuador (Pachano; 2010, 66).

En primer lugar se encuentran los grupos indígenas, quienes, separados del proceso de toma de decisiones y de las principales instituciones de gobierno del Estado ecuatoriano al menos hasta mediados de los años ochenta, se habían convertido en actores secundarios y marginales del sistema político. Si bien se podría considerar que su proceso de organización es de larga data, dado el registro de la primera organización rural no tradicional en el año 1926 bajo el nombre de “Sindicato de Trabajadores Campesinos de Juan Montalvo”, no se puede hablar de un movimiento social organizado sino a partir del año 1986 en el cual se realizó el Primero Congreso de Nacionalidades Indígenas (Sánchez, 2008; 207). Dentro de dicho Congreso, se fundó la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), mediante la cual el movimiento indígena dio un salto cualitativo en términos de reivindicación social al dejar la calidad de movimiento reivindicador de derechos y garantías a favor de un status de organización política. Este fenómeno, desarrollado casi de manera paralela en Bolivia reclamaba en primera instancia el respeto a la plurinacionalidad existente nunca reconocida en los países andinos y en la cual los factores como el respeto a la lengua, cultura y capacidad de auto gobernabilidad se convirtieron en un estandarte de lucha (Campo, 2001, 38).

Si bien el avance positivo del movimiento indígena llegó incluso en 1995 a la proclamación de la “Década Internacional de los Pueblos Indígenas (1995-2004)”, la búsqueda del reconocimiento de un Estado Plurinacional, de reivindicación social y el reclamo legítimo de participación dentro de las instancias y los procesos de toma de decisión a partir de la creación de un movimiento social organizado, nunca se pudo separar de los ya reconocidos problemas estructurales de las organizaciones y partidos políticos nacionales en donde la falta de planificación y las hondas fracturas en temas de intereses y visiones en las mismas facciones del grupo indígena condenaron y fracturaron al proceso (Sánchez, 2011; 230). Aunque positivo el balance general hasta el presente dado el acceso de autoridades indígenas a posiciones claves de algunos gobiernos, o gracias al hecho de que en la actualidad han podido incorporarse a las prácticas institucionales del aparato normativo y legal del Ecuador a través de su participación en procesos electorales, el movimiento indígena por fuera de su proceso incluyente, no ha actuado de manera muy diferente al resto de organizaciones políticas nacionales en términos de quebrantamientos y falta de respeto a las leyes y normas formales “como formas de ordenamiento del conflicto por el control del poder” (Sánchez, 2011; 230).

Esta última aseveración nace del hecho de que en tiempos de crisis, el movimiento indígena, lejos de mantenerse fiel al ordenamiento jurídico existente, ha roto con el orden institucional definido en razón de sus intereses o de colaciones políticas coyunturales. Bajo esta lógica característica de los agentes políticos ecuatorianos, se dio paso a episodios como el golpe de estado del año 2000 en la que el acompañamiento del movimiento indígena los militares insurrectos se tornó como un factor decisivo a través de la instauración de “prácticas políticas alternativas” con tintes violentos basados en levantamientos sociales, cierres de carreteras o marchas que con frecuencia conllevaban enfrentamientos directos “a palo y piedra” con las fuerzas coercitivas del estado y por ende con heridos y muertos (Pachano; 2005; 41), (Sánchez, 2011; 230) (Campo, 2001, 53).

Sin embargo y en sintonía con las palabras de Simón Pachano (2005) en su artículo “Ecuador, cuando la inestabilidad se vuelve estable”, debemos asegurar que más allá de la trascendental influencia del movimiento indígena dentro del último periodo democrático que llevó incluso al reconocimiento a través de la constitución del año 2008 del Ecuador

como un país plurinacional, los movimientos sociales que han causado la salida anticipada de gobiernos trascienden la movimiento indígena y su proceso de desarrollo en el país (Pachano; 2005; 41).

Pese al claro nivel de incidencia en el golpe del estado del año 2000, el movimiento indígena tuvo una actuación marginal en la destitución de Abdala Bucaram y su nivel de ausencia fue relativamente absoluta dentro del derrocamiento de Lucio Gutiérrez. En los casos descritos con anterioridad, fueron los sectores medios de las ciudades de Quito y Cuenca, con el respectivo apoyo de las fuerzas del orden las encargadas de derrocar presidentes en sendas manifestaciones y marchas públicas que conmocionaron al ordenamiento jurídico del país, y ocasionaron constantes quebrantamientos a las leyes y normativas existentes en país dentro de un estado con enormes carencias estructurales y vacíos de poder constantes (Pachano; 2005; 41) (Freidenberg, 2008; 81).

Es curioso el hecho de que realizar una lectura del funcionamiento y lógica del sistema político ecuatoriano se convierte en una empresa sumamente complicada dadas las actuaciones de los actores sociales, mismos que, aun por fuera del círculo de poder, como los movimientos sociales organizados que reclaman justamente contra el quebrantamiento de las leyes y del ordenamiento político existente recaen en la utilización de las mismas prácticas anticonstitucionales. Poniendo especial énfasis en la frase de Hesiodo “*Vox populi, vox Dei*” y dejando de lado toda norma o ley previamente pactada y establecida, se puede evidenciar en hechos como el derrocamiento del fallido ex presidente Lucio Gutiérrez en manos de grupo de los *forajidos* durante la mañana del 20 de abril del año 2005 la utilización de dichas prácticas anticonstitucionales.

Ello, ya que dentro del derrocamiento del antiguo gobernante, fueron los sectores medios urbanos de Quito, en base a manifestaciones violentas y forzadas que llevaron incluso a la persecución del antiguo gobernante hasta la pista del antiguo aeropuerto Mariscal Sucre en un claro recuerdo de la “Hoguera Bárbara” en base a discrepancias con la conducción de gobierno de Gutiérrez, especialmente en su manejo del poder judicial, hecho que creó una destitución atípica en relación a las destituciones de Mahuad o Bucaram en donde la instauración de “paquetazos” o de crisis económicas graves en conjunto con los ya típicos

quebrantamientos del orden legal y de la norma potenciaron las expulsiones (Pachano; 2005; 43).

De esta forma, desligada del movimiento indígena o de los intereses militares que mantuvieron su apoyo a Gutiérrez hasta el último minuto, la marcha dirigida por los forajidos careció de un proceso legal e incluso del apoyo de las demás regiones del país, convirtiendo al movimiento forajido en un fenómeno netamente capitalino, que en base a levantamientos sociales violentos causó la salida de un gobernante mediante una cuestionable interpretación de las normas vigentes, sino ilegal en toda su dimensión y en donde las fuerzas militares como ya se ha hecho costumbre desde el año 1979 se convirtieron en el voto dirimente (Pachano, 2005; 43) (Unda, 2005; 137). En este sentido, es apreciable el hecho de que Sociedad Patriótica, aun tras el derrocamiento de Lucio Gutiérrez mantuvo su base partidaria principalmente en las provincias de la sierra central y la amazonia y se constituyó como la segunda fuerza electoral en el país, al menos hasta el proceso electoral del año 2013.

3.5 Recapitulación

Como hemos podido observar hasta el momento, de las 3 características que la literatura especializada en estabilidad política señala como factores existentes de un estado inestable con un régimen político variable, el Ecuador cumple y se identifica con cada una de ellas. Dentro de un sistema político poco representativo, con un alto nivel de fragmentación y polarización ideológica, desgastadas relaciones entre los poderes del estado y la sociedad, así como la existencia de grupos sociales importantes como los movimientos indígenas que no tuvieron voz ni participación hasta casi finales de siglo, y en donde el quebrantamiento progresivo de la norma como medio de resolución de conflictos ha convertido a la inestabilidad en una condición de estabilidad, la constante caída de gobiernos e instituciones parecería convertirse en un estado de normalidad (Pachano; 2005; 39).

A partir de una historia republicana de desvaríos y constantes crisis de gobernabilidad, el Ecuador se ha forjado en un ambiente de cambios constantes en donde la capacidad del gobierno de estructurar procesos constantes e invariables en tiempo se ha visto regularmente interrumpida por el apareamiento de episodios de crisis en el que el régimen

político ha sufrido constantes variaciones pasando por golpes de estado, dictaduras militares y casi tantas reformas constitucionales como gobiernos instaurados en rebelión. De esta forma, el último periodo democrático ha mantenido la misma lógica de funcionamiento a través de la aparición de movimientos sociales que, a través de prácticas políticas alternativas como movilizaciones o paralizaciones nacionales, generaron la salida anticipada de tres jefes de estado, el cambio de régimen esporádico y fugaz, hecho que progresivamente ha deteriorado las relaciones político-civiles, llegando incluso a generar un proceso de rechazo partidario bajo el voto dirimente del brazo armado del estado (Unda, 2005; 137) (Freidenberg, 2008; 9).

En este sentido, y siguiendo el modelo de causalidad coyuntural múltiple expuesto por Aníbal Pérez Liñan (2009) dentro de su “Método de Análisis Comparativo y análisis de las relaciones causales” en donde varias causas diferentes interactúan entre sí con el fin de producir efectos y generar una situación específica; es decir, que $X1 + X2 + X3$ producen Y, y en donde al menos es necesario hallar 2 causas que en conjunto dan lugar al fenómeno de la inestabilidad política, el Ecuador se presenta como un país políticamente inestable. Ello, ya que en un escenario en donde X1 se presenta como la existencia de cambios de Régimen, X2 la existencia de cambios de gobiernos abruptos o anticipados y X3 como la existencia de movimientos sociales con manifestaciones violentas, que en total dan lugar a la existencia de un País Políticamente Inestable, el país cumple con los 3 requerimientos por las causas anteriormente expuestas y especialmente porque las tres variables analizadas son dependientes y directamente proporcionales entre sí.

Ello, ya que dentro del sistema político caracterizado con anterioridad, los tres factores se han presentado como variables conjuntas y existentes dentro de la historia democrática ecuatoriana, y no únicamente dentro del proceso democrático contemporáneo. De allí, que, mediante el método comparativo y el análisis de configuraciones causales, la hipótesis se cumple al ser X1, X2 y X3 factores comprobables y proporcionalmente independientes en la existencia de un sistema político inestable, con cambio de régimen, salidas presidenciales anticipadas y movimientos sociales vehementes (Liñan, 2009; 4) (Basabe, 2013; 10).

A continuación procederemos con el análisis por periodo presidencial de las principales decisiones y temas que han copado la agenda de política exterior del país en medio de un

sistema político inestable y con una política exterior que se ha mostrado a través del análisis como una herramienta coyuntural, carente de planificación y vulnerable de cambios dada la falta de norma y regularidad en su formulación.

En este sentido y tras haber identificado y caracterizado a las principales variables de análisis del presente trabajo de investigación (Política exterior del Ecuador y sistema político inestable), podremos comprobar si i) la política exterior del país se formula en términos de planificación o por el contrario se formula en base a la coyuntura y ii) si la existencia de un sistema político inestable y variable puede tener un tipo de influencia directa en el proceso de planificación y priorización de las líneas de política exterior dada la falta de planificación en la misma, es decir, la posible relación causal existente entre el cambio de política y el cambio de gobierno, tomando la dimensión interrelacionada entre *policy* y régimen político (Nohlen, Fernández, 1991; 232).

CAPÍTULO 4

EL CAMINO DE LA POLÍTICA EXTERIOR, CAMBIOS DE GOBIERNO Y VARIABILIDAD DE LA POLÍTICA EXTERIOR

4.1 El retorno a la democracia, (1979-1996); transición y limitación de la Política Exterior Ecuatoriana.

El análisis del primer periodo democrático existente en el Ecuador tras el proceso de retorno a la democracia iniciado a finales del año 1979 posee un carácter especial dada la existencia de dos coyunturas determinantes; por un lado el Ecuador fue el primer país del subcontinente en regresar al sistema democrático luego de casi una década del dominio de gobiernos militares como resultado de la reacción anti comunista generada a través de la doctrina de seguridad norteamericana (Ponce Leiva, 2007; 139). El segundo determinante fue el irresoluto Conflicto territorial con el Perú agravado a través de la Firma del Protocolo de Río de Janeiro de Paz, Amistad y Límites que había limitado el accionar y desarrollo de la política exterior ecuatoriana durante casi medio siglo. (Carrión, 1991; 8), (Bonilla, 2002; 14).

Como resultado, el desarrollo de la política exterior del Ecuador a través de la década de los años setentas, se vio limitada a través de la visión de un gobierno militar considerablemente

disonante en comparación con sus pares en la región. Ello, por dos motivos principales, el primero, dado que a pesar de su lectura nacionalista y securitista, propia de los gobiernos armados, se alejó de las dinámicas de otros gobiernos militares en la región dada la ausencia de violaciones dentro del campo de los derechos humanos o la supresión de libertades fundamentales. El segundo factor, y fuertemente vinculado con el presente análisis, es que de igual forma, distanciado de la lectura de la política exterior del resto de dictaduras en la región, la directiva militar se caracterizó por su lectura fuertemente vinculada al nacionalismo, el valor de la soberanía y la estricta no alineación con la política exterior de los Estados Unidos, hecho que en más de una ocasión entro en conflicto con los intereses y directrices del norte (Ponce Leiva, 2007; 139) (Santos, 2005; 21).

De esta forma, y tras la aprobación de la Constitución del año 1989, el Ecuador retornaba a la calidad de estado democrático y soberano dentro del sistema internacional con una política internacional heredada de no alineación definida y fortalecida por dos aspectos centrales; la búsqueda de un nuevo ordenamiento económico político internacional alejado de la unipolaridad vivida desde la guerra, y la directa defensa de sus intereses y recursos naturales, aun a pesar del poco interés que en ese entonces generaba el Ecuador para los Estados Unidos (Santos, 2005; 21). De esta manera, y en el marco del retorno al régimen democrático, el Ecuador presentaba una política internacional definida en la instauración de postulados como;

- La activa participación en foros regionales e internacionales a favor de la eliminación del armamento nuclear.
- El apoyo irrestricto desde sus mismos inicios al Grupo del 77 (considerados como no alienados).
- La participación del Estado, aunque en calidad de observador en cumbres del movimiento de los países no alineados.
- El ingreso a la Organización de Países Exportadores de Petróleo, y el posterior rechazo a la expulsión del SGP por parte de los Estados Unidos, etc (Ponce Leiva, 2006; 156).

De esta forma, y con una línea ideológica considerablemente determinada, el Ecuador retorna al régimen democrático tras un complicado proceso de transición que careció

incluso de niveles mínimos de consenso dentro de los mecanismos de asignación y distribución de poder, que como pudimos observar a lo largo del presente capítulo, potenciaron la configuración de un sistema político fracturado, poco representativo, carente de consensos y caracterizado por la mal utilización de prácticas políticas cuestionables (Sánchez, 2008; 29).

4.1.1 Roldós, Rebeldía y Continuidad

“Mi gobierno luchará en el marco de los organismos e instrumentos internacionales por la aplicación de la justicia y la libertad”

Jaime Roldós Aguilera, 10 de Agosto de 1979, Discurso de Posesión

Sin un plan de política exterior, o incluso de un conjunto de principios autónomos concertados a través del proceso de retorno a la democracia, asumió la presidencia el populista ex Presidente Jaime Roldós Aguilera. Con un convencimiento idealista en el derecho internacional y los principios de igualdad de los estados postulados en los principios de la Carta de Naciones Unidas, Roldós condujo a la política exterior desde una lectura que incluso trascendió al manejo de la política exterior por parte de los gobiernos militares de la última década. Ello ya que adoptó una línea eminentemente autónoma y manifiesta de no alineación del país. Como resultado, dentro de este periodo el Ecuador establece una misión diplomática en la República de Cuba, en la República de China y realiza una cuestionable visita diplomática a la República sandinista de Nicaragua (Santos Repetto, 2009, 38) (Ponce Leiva, 2007; 142).

La muy considerable labor del gobierno de Roldós en el campo del Derecho Internacional y de los derechos Humanos que incluso le valió el reconocimiento mundial por su conceptualización del principio de la justicia universal radicado en la acción conjunta de los estados para preservar el respeto a los derechos humanos dentro un tercer estado sin violar el principio de no intervención de los Estados se vio fuertemente perjudicada como resultado de este tipo de acciones. Pese a haber sido catapultado como una figura internacional, ya que para muchos incluso puede ser considerado como el padre del principio de la Responsabilidad de Proteger o R2P por sus siglas en inglés a través de la llamada “Doctrina Roldós” (Menduiño, 2004; 56), su figura se vio fuertemente afectada por

sus cuestionables relaciones diplomáticas con países como Cuba, Nicaragua o El Salvador (Santos Repetto, 2009, 39) (Ponce Leiva, 2007; 142).

Este hecho se agravo con la visita oficial del gobierno de El Salvador al Ecuador, justamente llevado a cabo en el mismo día en el que el ex presidente de los Estados Unidos, Ronald Reagan se posesionaba como presidente del país del norte. Roldós, sin embargo continuo y amplió su comportamiento confrontativo con los Estados Unidos con hechos como la prohibición de pesca de atún a los barcos atuneros norteamericanos dentro de las 200 millas de mar territorial, que llevaron a la detención de tripulaciones e incluso a amenazas directas por parte del gobierno de los Estados Unidos en respuesta a este tipo de actuaciones (Santos Repetto, 2009, 39), (Ponce Leiva, 2007; 142). La política exterior de este gobierno podría ser principalmente caracterizada por la aplicación de medidas de no alineamiento, sin embargo acciones a favor de la promoción de los derechos humanos, la restitución de los países periféricos, su amplio apego a los principios de derecho internacional, y el rechazo al Protocolo de Río de Janeiro marcaron al mismo.

Lastimosamente su accionar en el marco de la política exterior no pudo continuar dado que como resultado de un accidente aéreo lleno de enigmas y que para muchos ecuatorianos aún yace irresoluto, el ex Presidente Aguilera falleció en la noche del 24 de Mayo de 1981. Cabe recalcar que dada la coyuntura confrontativa con los Estados Unidos, existen muchos autores que han señalado con frecuencia que el Gobierno de Estados Unidos tuvo responsabilidad en la muerte del ex mandatario a través de su Agencia de inteligencia, especialmente por actuaciones como la detención de barcos o por la negación del gobierno de Roldós de instalar una base militar estadounidense en Galápagos (Galarza, 1982; 56), (Santos Repetto, 2005, 39).

4.1.2 Osvaldo Hurtado y el pragmatismo

El gobierno de Osvaldo Hurtado mantuvo, aunque de una manera discursiva y practica más discreta, la línea ideológica del gobierno de Roldós ya que si bien mantuvo una posición de no alineación, su gestión estuvo mucho más enfocada hacia el pragmatismo y la sociabilización de las principales problemáticas de país. En este sentido, es bajo el gobierno de Hurtado que el Ecuador ingresa oficialmente al movimiento de los no

alineados. Sin embargo, como un método de protesta, ampliamente alineado con el principio de la resolución pacífica de los conflictos, el gobierno de Hurtado organiza la Conferencia Económica Latinoamericana, misma en la que se expone el carácter político y perjudicial de la deuda externa y su impacto en la región (Ponce Leiva, 2007; 142).

Adicionalmente, el gobierno de Osvaldo Hurtado tomo el tema del conflicto territorial con el Perú, reactivado tras un incidente en el año 1980, como uno de los ejes de su política internacional. Para ello, llevo a cabo una política de sociabilización del conflicto, que produjo tiempo después, la aceptación de la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro y a la larga la negociación y acuerdo del Tratado de Paz de 1998. Sin embargo y a favor del concepto de políticas de gobierno de Rodrigo Borja (1997), aun en un proceso de transición en el que el vicepresidente tomaba las riendas del mismo gobierno, los cambios en la política exterior del Ecuador eran evidentes. Ello, ya que uno de uno de los puntos centrales de la política exterior del gobierno de Roldós- Hurtado, fue el apoyo a los países centroamericanos como Nicaragua, hecho fácilmente evidenciable a través del discurso de posesión de Jaime Roldós Aguilera del 10 de agosto de 1979 en el cual expresaba de manera textual:

“Presentes en este salón se encuentran los representantes del Gobierno y pueblo de Nicaragua que durante décadas soporto la violencia institucionalizada de la familia Somoza, acaba de incorporarse al campo de la democracia latinoamericana. Este es un gran acontecimiento que llena de regocijo a los pueblos del mundo y una amenaza a las tiranías que amasan el sueño de la dictadura perpetua. Yo quiero rendir aquí – como lo hice en la propia tierra de Sandino – mi homenaje de respeto, admiración y solidaridad, y reitero que la identidad de nuestros países, nacida desde Alfaro, será ampliamente robustecida con acciones y programas de cooperación recíproca” Roldós en su discurso de posesión, 10 de Agosto de 1979.

Sin embargo, a apenas semanas de la muerte de Roldós, Hurtado cambiaba a los países centroamericanos aliados partiendo de una afinidad política con su tendencia política, abriendo paso así a los regímenes demócratas cristianos centroamericanos (Santos Repetto, 2005; 39).

4.1.3 Febres Cordero, Alineación y primer giro en la Política Exterior

Si bien el gobierno de Osvaldo Hurtado, ya había desarrollado una política exterior menos conflictiva y confrontativa con los Estados Unidos, (Rasgo principal de la política exterior de Roldós), especialmente a través de su alejamiento de los países centroamericanos y de los procesos de conflicto directos, es en el Gobierno de León Febres Cordero que la política exterior del país toma un giro totalmente diferente al observado con anterioridad (Santos Repetto, 2005; 40).

Lejos de la política exterior de rechazo a las políticas norteamericanas y de alianza con los países sandinistas, el gobierno de Febres Cordero generó una política exterior de rechazo y ruptura contra la política exterior desarrollada por los gobiernos de Roldós y Hurtado respectivamente. Con una tendencia política conservadora y en promoción de un programa de gobierno basado en la liberalización de la economía (Sánchez, 2008; 131), el gobierno de Febres Cordero generó a través de acciones concretas un nuevo direccionamiento de la política exterior ecuatoriana. En clara oposición al manejo del Estado durante los gobiernos anteriores, el nuevo gobierno rompió relaciones diplomáticas con el gobierno de Nicaragua en el mes de Octubre del año 1985, abandonó el Grupo de Apoyo del Grupo de la Contadora, y se abstuvo en la resolución de la Asamblea General de la ONU para condenar el embargo económico existente desde los Estados Unidos hacia Nicaragua. Este punto tiene especial connotación, ya que el mismo se desvinculaba de la idea del rechazo a la imposición económica y política contra un estado, y por ende a la lucha llevada a cabo por los gobiernos militares de los años setentas, Jaime Roldós y Osvaldo Hurtado, quienes se opusieron abiertamente a hechos como las sanciones otorgadas a Ecuador por su pertenencia a la OPEP, o por su constante lucha a favor de la tesis de las 200 millas de mar territorial mantenida por Ecuador desde el año 1954. De allí que desde una forma confusa, el gobierno de Febres Cordero parecía actuar en contra de la lógica de los principios que habían direccionado y caracterizado a la política exterior del Ecuador siempre a favor del respeto a la igualdad jurídica de los estados, la resolución pacífica de conflictos, y sobre todo contra la lucha a favor del respeto del derecho de los pueblos que había sido motivada a través de una lucha propia motivada por los puntos expuestos con anterioridad (Ponce Leiva, 2007; 143).

Sin embargo, el rompimiento con los lineamientos tradicionales de la política exterior del Ecuador se vio representado por hechos de alto impacto como la aprobación en el año 1984 del convenio de garantías de inversiones con la *Overseas Private Investment Company*, en el cual, y más allá del rompimiento de normas constitucionales y de compromisos adquiridos a través de la Comunidad Andina de Naciones, el país se comprometía al sometimiento del Estado bajo una jurisdicción extranjera o con el histórico desembarque, en el año 1986 de tropas extranjeras en territorio nacional, a través del ingreso la operación militar denominada “Blazer Trail”. Estos últimos, si bien manejaba una agenda de cooperación técnica para la construcción de infraestructura, que llevaron a respectivamente al intento de someter al Canciller a un juicio político, y ocasionaron la “expulsión democrática” del componente militar norteamericano a través de una moción de rechazo llevada a cabo por el poder legislativo a mediados de julio de 1986 (Ponce Leiva, 2007; 144) (Sánchez 2008; 133).

Otro de los puntos de quiebre del Gobierno de Febres Cordero con la política exterior del Ecuador llevada a cabo durante su gobierno, fue su claro distanciamiento de la política de defensa estricta de los derechos humanos. Esto, ya que dentro de su gobierno se presentó una de las problemáticas más importantes en términos de seguridad interna y de estabilidad política dentro del país, la aparición de un grupo insurgente Alfaro Vive Carajo. Si bien el problema fue tratado de forma eficaz al desbaratar el proyecto subversivo dentro de su mismo periodo presidencial, el proceso para hacerlo estuvo plagado de casos de abuso de autoridad y de la sistemática y progresiva violación de los derechos humanos, que le costaron al país, en más de una ocasión sentencias y sanciones por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por casos como el de los hermanos Restrepo o de la profesora Consuelo Benavides (Ponce Leiva, 2007; 144) (Terán, 2006; 71).

En este sentido, el Gobierno de Febres Cordero se alejó considerablemente de las prácticas de política exterior de los gobiernos predecesores, profesando una política exterior alineada hacia los intereses de los Estados Unidos a través de la instauración de un gobierno inclinado hacia la apertura comercial, la aplicación de medidas comerciales coherentes con la escuela neoliberal, o el rechazo contra las democracias en rebeldía (Velastegui, 2005; 53). Sin embargo, a pesar de todo el trabajo que se realizó para consolidar una relación

positiva con el país del norte, que llevo incluso al Ex presidente de los Estados Unidos, Ronald Reagan a caracterizar a Febres Cordero como un líder modelo para la introducción de estrategias de desarrollo enfocadas hacia la instauración del libre mercado como modelo de desarrollo en la región, la condición de país periférico y la imposibilidad de cumplir con los compromisos adquiridos con el Fondo Monetario Internacional le llevaron a alejarse de los lineamientos norteamericanos. Este hecho, claramente evidenciable en las postrimerías del gobierno de Febres Cordero, se puede observar a través de hechos como la convocatoria y celebración en el año 1987 de la primera Comisión Mixta Ecuatoriano Cubana, o su pronunciamiento público en contra de los condicionamientos exigidos por los Organismo Internacionales prestamistas a quienes acusaba de dificultar los procesos de gobernabilidad interna en base a la inestabilidad interna causada por el limitado poder de acción de dichos procesos frente a los condicionamientos interpuestos desde el sistema internacional (Ponce Leiva, 2007; 144) (Velasategui, 2005; 54).

Este último párrafo, nos permite evidenciar el accionar reactivo y coyuntural de la política exterior del gobierno de Febres Cordero y de la política exterior ecuatoriana en general, dado que se puede observar en un solo periodo el amplio y contradictorio cambio de direccionamiento de un gobierno que, luego de recibir un país en rebeldía, procuró establecer una relación especial con los Estados Unidos, y el cual, tras fallar estrepitosamente, se ubicó nuevamente dentro de la tradición de crítica y reclamo contra el país hegemónico de la región.

4.1.4 Borja, Retorno a la Tradición y Contradicciones

Protagonista de un nuevo giro en el manejo de la política exterior ecuatoriana, Rodrigo Borja retorna a la conducción tradicional de los asuntos internacionales a través de la reinstauración de una posición de no alineamiento y defensa de la autonomía y los principios de la Carta de Naciones Unidas, en un proceso que conlleva un viraje completo en relación de su predecesor (Robayo, 2005; 89).

Fiel a su creencia en el valor del derecho y sistema internacional como una arena y mecanismo de diálogo y resolución de conflictos, el presidente Borja dinamiza el trabajo del Ecuador dentro de los diferentes foros y organismos multilaterales. Contrario a acciones

como el alejamiento del Grupo de Río o el rompimiento de relaciones diplomáticas con otros Estados, el gobierno de Borja se caracterizó por el desarrollo de una actividad intensa por restablecer el papel y actuación del país a nivel internacional. De esta forma, el Ecuador de Borja reingreso al Grupo de Río en el año 1989, y fue seleccionado, como resultado de su activa participación dentro de la Organización de Naciones Unidas como miembro del Consejo de Seguridad, situación que no se daba en casi 40 años (Ponce Leiva, 2007; 145).

Adicionalmente, y en miras del irresoluto conflicto territorial, el Ecuador mantuvo su tesis de rechazo a los Acuerdos de Paz del Protocolo de Río de Janeiro de 1942 absteniéndose en la votación de la resolución 687 de fijación de límites territoriales entre Irak y Kuwait en claro rechazo de la adquisición de territorios por la fuerza, a la vez que propuso, en una clara demostración de su convencimiento en los principios del derecho internacional, la intervención de la Institución Católica como método de resolución pacífica, idea que, si bien no pudo ser viabilizada reabrió el debate del tema en el seno de las agendas de los dos países.

En el caso de su relación con los Estados Unidos, el gobierno de Borja, en un claro retorno al estado de no alineamiento, retoma, por un lado, su activismo dentro del grupo de los países no alineados en el seno de la Organización de Naciones Unidas, las relaciones diplomáticas con Nicaragua el mismo 10 de Agosto de 1998, y por otro lado, adopta acciones de tipo confrontativo como la expulsión de diplomáticos estadounidenses en el año 1990, o el manteamiento (pese al pedido formal de suprimirse por parte del gobierno estadounidense) del mural del antiguo congreso nacional con una representación de un casco del Movimiento Nacional Socialista Alemán con las iniciales de la Central de inteligencia Norteamericana (Ponce Leiva, 2007; 145) (Robayo, 2005; 91). Este tipo de actuaciones, ocasionaron, además de la prohibición del presidente del Antiguo Congreso Nacional de ingresar a su territorio, la amenaza por parte del gobierno norteamericano, de eliminar las ayudas económicas otorgadas al país Norteamericana (Ponce Leiva, 2007; 145).

En este sentido, cabe aclarar que fue justamente, durante el periodo de Rodrigo Borja que el Ecuador ingreso al sistema de Preferencias Arancelarias Estadounidense. Con una lectura contradictoria, especialmente por la línea ideológica del mismo en términos discursivos,

pero pragmática en términos de interés nacional, uno de los objetivos principales del gobierno de Borja, tras el ingreso a la región por parte del Estados Unidos a través de la Iniciativa para las Américas, radica en la idea del ingreso de productos ecuatorianos al mercado estadounidense. Dado que como un resultado del tipo de política manejado en el estado en las últimas décadas, el país no fue un miembro signatario de la Declaración de Cartagena del año 1990, el país negoció su ingreso al sistema de Preferencias Arancelarias estadounidense a través de la firma de la Declaración de San Diego del año 1992 en un acto que denota en gran manera la limitación y vulnerabilidad de un estado periférico, dependiente y sin un plan de política exterior definido de los intereses prioritarios de un estado más poderoso (Ponce Leiva, 2007; 145) (Robayo, 2005; 108).

Claro ejemplo de dicha situación, es la dinámica de amenaza de retiro de ayudas que se convirtió a la larga en una práctica rutinaria por parte del gobierno de los Estados Unidos. Ello ya que vista la asimétrica relación de dependencia existente desde el Ecuador hacia dicho país (37% del total de sus exportaciones)³⁶, utilizaría a las ayudas como un método de presión frente a temas de política internacional que le resultarían conflictivos con sus intereses como lo observado con capítulos como lo visto en el caso del espía Edward Snowden (2013), o el retiro de la base militar de Manta (2009), y que llevaron al Ecuador, el 27 de Junio del año 2013 a renunciar de manera unilateral a dichas preferencias. En este sentido, el gobierno de Borja, si bien contrario al gobierno de Febres Cordero, finalmente manejó la misma lógica de contradicciones en el área de las Relaciones Internacionales. Ello, ya que inició con un plan de política radicado en la autonomía y una posición de no alineamiento, y terminó atado a los nuevos intereses de los Estados Unidos en temas de seguridad y comercio hemisférico Norteamericano (Robayo, 2005; 109).

4.1.5 *Duran Ballén, Conflicto Armado y fin del Primer Período Democrático*

Seguidor de la misma ideología política del ex presidente Febres Cordero y aliado con el Partido Conservador Ecuatoriano, Duran Ballén fue el último presidente, hasta el año 2006 que pudo terminar el periodo democrático para el que fue electo. Gobernó al Ecuador durante el conflicto armado con el Perú, hecho que limitó y marcó el accionar de su política

³⁶ Tomado del sitio web <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ec.html>, de la Central de Inteligencia del Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica.

externa. Si bien, mantuvo una posición invariable y casi desapercibida a nivel internacional, al menos dentro de los temas clásicos en el seno de las Organización de las Naciones Unidas como los derechos humanos, el embargo contra Cuba o los conflictos en el medio oriente, en términos regionales propuso un ambicioso plan de liberalización económica y de privatizaciones que ya seguían los entonces dominantes modelos de desarrollo económicos implantados desde principios de los noventas por los Estados Unidos de Norteamérica y el malogrado Consenso de Washington (Ponce Leiva, 2007; 147) (Sánchez, 2008; 135).

Sin embargo, a partir del día 9 de enero de 1995 y víctima de un conflicto con una duración de casi 200 años, (1822-1998), el gobierno de Sixto Duran Ballén y su política exterior en su totalidad, fueron direccionados hacia la resolución de un conflicto territorial que se agravó tras la firma de los tratados de Paz del Protocolo del Río de Janeiro de 1942 y que se vio reactivado a partir de un conflicto entre regimientos militares del Perú y Ecuador en la zona del Cenepa (Espíandola Arellano, 2005; 140).

Ya dentro de este campo, el manejo del conflicto se desarrolló siempre desde la lógica del acuerdo y la mediación, llegando incluso el Presidente Duran Ballén manifestar de manera explícita la opción antes presentada por Rodrigo Borja de poner el caso en las manos de Juan Pablo II, Papa de la Iglesia Católica por aquel entonces a fin de encontrar una salida justa y definitiva para el problema (Carrión, 2008; 80). Sin duda, su acierto más grande en términos de política exterior, fue el reconocimiento de la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro, cuya nulidad se había convertido en uno de los principios de la política exterior del Ecuador y que había empeorado la situación entre los dos estados desde la década de los cuarenta (Carrión, 2008; 105) (Ponce Leiva, 2007; 144).

De esta forma, y con un discurso llevado a cabo el 31 de Enero de 1995 el presidente llamo a los países garantes a la ayuda y pronta acción con el fin de solucionar el conflicto existente con el Perú, hecho que, más allá de cortar con una tradición de rechazo contra el documento de 1942 iniciada por Velasco Ibarra en 1960 y que paso por diferentes etapas como la “transacción honrosa”, el “proceso de diálogo”, la “herida abierta” o el “arbitraje papal”, se convirtió en la puerta de entrada para el accionar y posterior solución del conflicto por parte de los países garantes. Sin embargo, con este antecedente el accionar internacional del Ecuador, de por si históricamente limitado por el conflicto, paso a tener un

accionar casi exclusivo hacia el tema, mismo que trascendería a nuestro siguiente periodo de análisis, y no vería una solución definitiva sino hasta el año 1998, 174 años después del inicio formal de la controversia (Carrión, 2008; 105) (Ponce Leiva, 2007; 144) (Espíandola Arellano, 2005; 146).

Como hemos podido observar, durante el primer periodo analizado, la política exterior del Ecuador se ha visto directamente influenciada por los factores señalados al inicio del análisis. Tanto la política de no alineación y de autonomía heredada de los gobiernos militares, así como el conflicto militar con el Perú caracterizaron el accionar internacional del país, aunque no de una manera simétrica ni permanente entre gobiernos. La existencia de episodios contradictorios dentro de los mismos gobiernos y con igual o mayor connotación entre gobiernos caracterizan a la ya reconocida falta de planificación y linealidad dentro de la planificación de la política exterior y de coherencia dentro del ordenamiento político. En ese sentido, y a pesar de que los presidentes existentes dentro de este periodo pudieron concluir con los periodos presidenciales para los que fueron electos, la marcada diferenciación ideológica ha impedido la consecución de un plan de política exterior lineal o constante entre periodos presidenciales y por el contrario genero capítulos de contradicciones parciales y totales entre uno y otro gobierno como los observados entre Roldós-Hurtado, o Borja- Duran Ballén, pero principalmente la existente entre Hurtado-Febres Cordero y Febres Cordero Borja, en los cuales la búsqueda de intereses y el manejo de la política exterior parecería corresponder a gobiernos con países considerablemente diferentes.

4.2 1996-2006, la década perdida y la Política Exterior

El período democrático que se analizara a continuación, es sin duda el de mayor polarización y variación ideológica existente dentro del proceso democrático contemporáneo. Este hecho no se ve únicamente representado por la cantidad de mandatarios que fueron cesados de sus funciones de manera anticipada a través de la ya clásica utilización de mecanismos anticonstitucionales como métodos de resolución de conflictos (Basabe; 2010; 71). Tampoco por el número de presidentes que ascendieron al poder, incluso por periodos de horas (8 con un promedio de 1,25 presidentes por año). El

mayor factor de análisis en base a la línea de investigación que rige al presente trabajo, es la variación ideológica que existió entre los mismos y que, al igual que en el proceso 1979-1996, generó amplias variaciones en materia de política exterior generadas a través de las diferentes lecturas del sistema internacional y de sus actores de un gobierno a otro. Con este antecedente, procederemos a analizar a la política exterior del periodo democrático más inestable y violento desde el retorno a la democracia de finales de 1979.

4.2.1 Bucaram, Conflicto con el Perú e inicio de la debacle

Con el gobierno del ex presidente Abdala Bucaram Ortiz, se inició en el país el periodo de inestabilidad política más fuerte en términos de falta de institucionalización y capacidad de gobernabilidad por parte del gobierno central. Difícilmente podría pensarse que este fenómeno de tipo integral del sistema político internacional se hubiera podido desarrollar de manera separada o sin un nivel de influencia importante en el ámbito de las relaciones internacionales, especialmente si se toman en cuenta los profundos que el Ecuador es un país en el cual la naturaleza personalista del manejo, coordinación y conducción del manejo gubernamental interno se plasma también en los procesos de emisión de la política exterior (Bonilla, 2002; 24) (Borja, 1997; 1538).

Ante ello, y dentro de un estado en el cual el “aparato de ejecución de política exterior cambia constantemente” (Bonilla, 2002; 24), dentro de sus temas principales con la única excepción de conflicto territorial con el Perú, el direccionamiento de la política exterior se ha visto consideradamente alejado del consenso y aceptación popular, a favor de factores como la evidente condición estructural de un país pequeño y vulnerable frente a los condicionamientos de la política internacional y la limitación causada por los altos índices de debilidad institucional y fragmentación local de intereses y objetivos. Como resultado y en relación con el fenómeno de cambios abruptos de direccionamiento de la política exterior ecuatoriana observada en el periodo 1979-1996, la materia exterior continuó con la lógica personalista y coyuntural de conducción radicada en el establecimiento progresivo de políticas de gobierno por sobre políticas de estado en un escenario en el que la falta de planificación y estabilidad convirtieron a la “inestabilidad como un proceso estable” (Bonilla, 2002; 24) (Borja, 1997; 1538) (Pachano, 2005; 39).

Con este antecedente, iniciaba el proceso de conducción del gobierno roldosista de Abdalá Bucaram, quien al igual que Jaime Roldós Aguilera, heredó un proceso de conducción de la política exterior limitado por un factor determinante y que caracterizó a sus relaciones exteriores; el conflicto territorial con el Perú y una relación de dependencia hacia el gobierno de Estados Unidos cada vez más fuerte dada la coyuntura económica que se vio determinada por la instauración del modelo de desarrollo neoliberal en la región desde principios de los años noventa (Toscano, 2005; 114).

Con un periodo de duración considerablemente corto tras su destitución inconstitucional por incapacidad mental llevada a cabo el 6 de diciembre del 1996, Bucaram heredó un país con una política exterior sumida en la búsqueda de una resolución pacífica para el conflicto territorial con el Perú. De esta forma, y dentro de un proceso que limitó también al interino Fabián Alarcón, fueron las negociaciones de acuerdo territorial con el Perú el tema casi exclusivo y central de la política exterior del país, hasta su finalización en el año 1998. Mediante la conducción del ex Canciller Galo Leoro, durante la presidencia del Ecuador desarrollo, por primera vez dentro de su historia constitucional contemporánea y hasta el día de hoy la única línea definida de política exterior reconocida y tratada como una política de estado. Un ejemplo casi exclusivo de ello, es el hecho de que Bucaram aun con la gran cantidad de conflictos y polémicas que recibió por la selección de candidatos para la ocupación de posiciones claves en distintas instituciones del Estado (entre las que incurrió en nepotismo en múltiples ocasiones), no haya escogido para la cartera del estado internacionalista a un hombre de su confianza, sino que por contrario mantuvo en funciones al Ex Canciller Galo Leoro, funcionario seleccionado por Duran Ballén para el manejo del conflicto con el Perú desde el mismo inicio del conflicto. Es por ello que autores como Javier Ponce Leiva (2007), Denys Toscano (2005) o Francisco Carrión (2008), han puesto de manifiesto, aun a pesar de todos los conflictos internos del gobierno, la actuación seria y responsable del manejo de las relaciones internacionales por parte de Bucaram y Alarcón en el tema del Perú (Ponce Leiva, 2007; 148) (Carrión, 2008; 105) (Toscano, 2005; 114).

Dentro de los temas regionales y clásicos dentro del sistema internacional, tanto Bucaram como Alarcón mantuvieron casi de manera invariable la conducción, sin embargo, su manejo del poder en conjunto con los constantes episodios de escándalos de corrupción,

nepotismo y abuso de poder, crearon una esfera de desconfianza que, radicada en la escasa y poco destacable gestión externa de este gobierno dentro de los principales foros y organismos del sistema internacional llevaron al régimen a chocar con los intereses del entonces reactivado interés de los Estados Unidos en la región, mismo que tuvo fuertes roces con el gobierno populista (Toscano, 2005; 119) (Ponce Leiva, 2007;148).

De esta forma, y de manera inversa al fenómeno de demanda de independencia y de no alineación observado en el país durante los regímenes internacionales, en esta ocasión, fue el Gobierno de los Estados Unidos el que públicamente rechazó al manejo y conducción del país por parte del gobierno de Bucaram. De esta forma, y luego de haber sido un gobierno ejemplar en la búsqueda de la democracia y de un sistema de mercado abierto en gobiernos como el de León Febres Cordero, Rodrigo Borja o de Sixto Duran Ballén, el Ecuador pasó a convertirse en “una zona de desestabilización gubernamental y democrática, situada en un lugar estratégico para los intereses de los Washington” (Barreiro, 2002; 255). Ese conflicto que tendió a fortalecerse, terminó con la duras expresiones del entonces Embajador norteamericano – Leslie Alexander -en el país, que, en una clara violación de los principios de no injerencia en los asuntos de otros estados, y sobre todo en una muestra del sentir de la situación existente manifestó que el Ecuador debía cambiar de presidente, sin importar quien fuera, con el fin de superar la crisis institucional y de representación que se vivía en el país “Nos da lo mismo quien lo haga” (Leslie Alexander; 1996) (Ponce Leiva, 2007; 148).

Ese último hecho, causó episodios de choque entre los dos países, como la negación por parte de los Estados Unidos de aceptar la postulación de Hugo Caicedo, amigo personal de Bucaram, como Embajador en el país del norte, haciendo eco del ambiente de hostilidad y desconfianza existente en el momento (Toscano, 2005; 119). Si bien la corta duración de la gestión de Bucaram y de Alarcón deja escaso lugar para al análisis de la política exterior de este periodo presidencial, se puede señalar, aun pese al conflictivo manejo de la política interna, el apareamiento de una política de estado vinculada hacia la resolución del conflicto territorial con el Perú. Sin embargo, por otro lado también se pudo evidenciar el apareamiento de hostilidades y de choque con los intereses de la principal potencia del continente, en una clara representación de cómo la política interna tiene influencia por

sobre el proceso de construcción de la política exterior de un país y puede crear conflictos inesperados.

4.2.2 *Mahuad, dependencia y supeditación de lo interno a lo externo*

Dueño de un periodo presidencial de menos a 1 año y medio, Jamil Mahuad, el segundo mandatario dentro del periodo democrático 1996 - 2006 en ser cesado de funciones de manera anticipada, manejo al país dentro de las coyunturas determinantes para el desarrollo de su gobierno; por un lado la crisis económica internacional de finales de siglo que determinó el fracaso del modelo de desarrollo neoliberal y financiero en la región, y por otro lado, el ingreso en el parte determinante del proceso de negociación de la paz a través de comisiones y de un grupo especial de trabajo. Como resultado, el inicio de su gestión política internacional se vio condicionada por la ya estructural condición de herencias democráticas negativas o poco coherentes con los nuevos gobiernos, ya que Mahuad tuvo que lidiar con un país fuertemente debilitado, fracturado y con un sistema institucional vejado y frágil como resultado de un caótico proceso democrático empeorado a partir del año 1996 (Carrión, 2008; 437).

Por otro lado, el peso de las acciones políticas del país se había concentrado a partir del año 1995 en la búsqueda de una resolución pacífica para el conflicto limítrofe con el Perú limitado su accionar de entrada, por cual recibió un país destruido institucionalmente, al borde de la guerra y con los peores indicadores económicos de América (Ponce Leiva, 2007; 148), (Ortiz; 1996, mencionado en Carrión 2008; 438).

De esta forma, la política exterior del país dentro de primer año de funciones de Mahuad, tuvo como prioridad en trabajo conjunto con los países garantes y las Comisiones Técnicas, el cerrar el proceso de negociación vinculado con el conflicto limítrofe con el Perú iniciado en la presidencia de Sixto Duran Ballén y correctamente manejado y tratado como una política de Estado a través de los gobiernos de Abdala Bucaram y Fabián Alarcón. En este sentido, es indudable que la labora personal de Jamil Mahuad, quien generó una fuerte amistad con el entonces presidente del Perú, tuvo un valor central y fundamental frente al cierre de las negociaciones. Ello, ya que a partir del primer contacto personal entre el Presidente del Perú, Alberto Fujimori y el Presidente de la República del Ecuador, Jamil

Mahuad es que el proceso de negociación alcanzo una dinámica de avances inesperada llevada a cabo por la instauración de una diplomacia presidencial con los países garantes. De esta forma, el Conflicto llego a su fase final a través de la firma de los Tratados de Paz de Ecuador y Perú en la mañana del 26 de octubre de 1998 en la ciudad de Brasilia. Este hecho, genero un proceso de amplia aceptación hacia su figura que sin embargo, se disipo de manera casi inmediata dada la crisis económica generada en el país como resultado de la crisis generada por el desgaste del sistema neoliberal, y por otro lado por algunas de las decisiones del mismo Mahuad que al parecer no pudo lidiar con el problema político-económico de un estado fracturado y altamente desinstitucionalizado heredado (Carrión, 2008; 432) (Ponce Leiva, 2007; 149).

El principal problema de la política exterior del gobierno de Mahuad, radico en el hecho de que, aun por encima de su papel estratégico y mediador frente al proceso de consolidación de la política exterior, su eventual falta de seguridad y determinación para enfrentar el desafío de reestructurar un estado con tantas carencias como el que el heredo, echo abajo todos sus previos esfuerzos fortaleciendo en el plano internacional la imagen de debilidad y dependencia de un estado pequeño y vulnerable heredado (Carrión, 2008; 432) (Ponce Leiva, 2007; 149).

Ello ya que, en un fenómeno que ha sido previamente reconocido por autores como Carrión (2008), Pachano (2007) o Ponce Leiva (2007), el gobierno de Mahuad puede ser considerado como la máxima expresión de la “supeditación de la política exterior a las necesidades de la política interna” (Ponce Leiva, 2007; 149), dado que en medio de las presiones de organismos internacionales principalmente norteamericanos y ante el desarrollo de un administración errática, dubitativa y con una criticable capacidad de coordinación se tomaron medidas económicas y financieras que se contraponían a los mismos intereses y tradicionales principios del estado ecuatoriano heredado (Carrión, 2008; 432) (Ponce Leiva, 2007; 149) (Pachano, 2005; 43).

Los factores que sustentan dicha aseveración, yacen en el hecho de que, pese al generalizado rechazo en contra de las políticas de liberalización de capitales y de bienes, así como de las medidas de ajuste estructural promovidas e insertadas en la región a través del modelo de desarrollo neoliberal desde la década de los años noventa, el ex Presidente

Mahuad, hipotecó los intereses de su estado a través de la aplicación forzada de parámetros y medidas de soporte al debilitado modelo de desarrollo en busca de apoyos coyunturales. Ello, ya que Mahuad tomó decisiones contradictorias e incomprensibles desde la visión autonomista clásica de las relaciones internacionales ecuatorianas a través del apoyo a la banca privada que terminó con la crisis financiera del año 1999 - 2000, la adopción de la dolarización que representó la pérdida hasta el día de hoy del manejo soberano de la política monetaria del estado, pero sobre todo, a través de la concesión al ejército norteamericano de la instalación y adaptación de bases militares en la ciudad de Manta, contraviniendo a la tradición heredada aun desde los gobiernos militares, y sobre todo en clara contradicción con sus propias acciones, ya que fue el mismo partido del presidente Mahuad el que en el año 1986 solicitó el retiro de la misión *Blazer Trail* durante el gobierno de Febres Cordero y que tenía fines de apoyo logístico (Sánchez 2008; 133) (Pachano, 2005; 43) (Ponce Leiva, 2007; 149).

Cabe recalcar que de acuerdo a la Constitución vigente para el gobierno de Mahuad, la ratificación de los convenios y tratados internacionales era, como lo es hasta la actualidad, un deber del poder legislativo, en ese entonces el Honorable Congreso de la República del Ecuador. Sin embargo, la medida de concesión al ejército estadounidense se desarrolló en base a la casi institucionalizada violación de normas y principios constitucionales como método de salida y resolución de conflictos políticos en el país estable (Freidenberg, 2008; 24).

Ello ya que el acuerdo para la instauración de las bases militares en Manta, además de estar en contra de la política exterior tradicional del país, se desarrolló a puerta cerrada entre el Canciller de la República y el entonces presidente de la Comisión de asuntos internacionales del Congreso Nacional y entró en vigencia sin el conocimiento de la aprobación del Congreso, vinculando el tema hacia una decisión del tipo coyuntural en la búsqueda desesperada del apoyo de los Estados Unidos como método de soporte y garantía a un gobierno que prácticamente estaba a horas de derrumbarse (Ponce Leiva, 2007; 150).

De esta forma, y en base a fuertes y violentas movilizaciones sociales dirigidas principalmente por militares y grupos indígenas el gobierno de Mahuad concluyó con un nuevo cese de funciones anticipado en la mañana del 21 de Enero del año 2000 y un asilo

político indeterminado. Como balance general del corto pero sumamente conflictivo gobierno de Mahuad se puede concluir que la política exterior tuvo un hito histórico, al sellar tras casi 200 años de conflicto de manera definitiva la disputa territorial con el Perú, pero por otro lado, mantuvo la lógica de reactivismo y coyunturalismo observada en todo el periodo democrático pero con la adopción de medidas que harían parecer al giro de Febres Cordero como un episodio moderado y secundario. Llama sobre todo la atención, la manera en la que Mahuad, como resultado del difícil proceso democrático, ahondado tras el gobierno de Bucaram supeditó el interés del estado a los de su gobierno a través de la franca aplicación de políticas de gobierno reactivas y difíciles de apoyar, aun bajo la coyuntura y momento histórico. Su sucesor fue el expresidente Gustavo Noboa Vejarano quien tras asumir el poder en el 22 de enero 2000 generó una nueva agenda para la política exterior radicada en la solución del conflicto limítrofe y la oportunidad histórica de ampliar el paraguas pragmático del accionar internacional del Ecuador.

4.2.3 Noboa Vejarano, el renacimiento de la Política Exterior ecuatoriana

El gobierno de Gustavo Noboa Vejarano contiene una connotación especial y sobre todo en términos de política exterior. Designado como presidente de la República por parte de la Asamblea Nacional con el fin de culminar el proceso democrático del malogrado ex presidente Jamil Mahuad, Noboa recibe a un estado que por primera vez desde el año 1822 no se encontraba relacionado con el conflicto territorial con su vecino del sur. De esta forma, y ya separado de la problemática territorial, Noboa encontró una coyuntura idónea para otorgar un cambio de lineamientos, que si bien regular dentro de un proceso tan convulsionado como el ecuatoriano, en este caso si se presentaba como necesario. De esta forma, y tras un corto de proceso de reestructuración de la institucionalidad dentro del país, Noboa desarrolló una agenda de temas de política exterior enfocada hacia la adopción y tratamiento de temas de interés nacional y regional, enfocada hacia dos puntos principales; la integración regional latinoamericana y el apoyo a los migrantes ecuatorianos, fenómenos que, si bien de larga data, jamás se habían procesado como prioridades de política exterior (Ponce Leiva, 2007; 150).

En este sentido, el trabajo en materia de política exterior del gobierno de Noboa se concentró en la protección de los derechos de los migrantes, fenómeno que tomó a partir

del año 2008 una gran relevancia, dada la salida de casi 3 millones personas entre los años 1998 y 2000 como resultado de la crisis financiera y política sucedida en el transcurso del gobierno de Jamil Mahuad. Con este tema como prioridad de la agenda, se firmó un convenio de protección y regulación de migrantes que culminó con la legalización de cerca de 50.000 ecuatorianos. El segundo polo de desarrollo altamente priorizado en materia de política exterior, fue la integración latinoamericana, que en ese entonces se encontraba en un proceso de reestructuración dado el desencanto que produjeron en la región el desgaste de los mecanismos de integración tradicionales como la CAN o el MERCOSUR, altamente perjudicadas, especialmente en el caso del instrumento Andino por parte de la instauración en la región del modelo de desarrollo de apertura comercial, mismo que fisuro en más de una ocasión a los ya de por sí cimientos del organismo regional (Chaves, 2010: 32) (Bonilla; 2006; 6).

De esta forma, y hasta cierto punto en consonancia con la tradición de la política exterior de no alineamiento, Noboa se alejó de las acciones políticas de su predecesor y de la mano del ex presidente de Brasil Fernando Enrique Cardoso, promovió el desarrollo de mecanismos de integración latinoamericana que permitiesen fortalecer el escaso poder de negociación y los limitados índices de los países de la región en el sistema internacional. De esta forma, se organizó en la ciudad de Guayaquil en junio del año 2002 la Segunda Cumbre Latinoamericana enfocada a la promoción del IIRSA, y de la Comunidad Sudamericana de Naciones. En este mismo sentido, y en rechazo al alto nivel de influencia de los Estados Unidos de Norteamérica, el presidente Noboa, no asistió a la Cumbre Presidencial de Lima organizada por el ex presidente George Bush (Ponce Leiva, 2007; 150).

De esta forma, el Gobierno de Noboa, con puntos de desarrollo estrictamente delineados, procuró el desarrollo de una política exterior estable aunque hasta cierto punto limitada, dados los amplios problemas internos que se sucedían en el país y que no le permitieron ampliar en materia internacional. Sin embargo, y siguiendo la tradición de los gobiernos predecesores, Noboa también tuvo un punto de quiebre importante con su predecesor, especialmente en cuanto a su visión del desarrollo, claramente dirigida a la región y la integración, pero sobre todo en materia de interrelacionamiento con los Estados Unidos,

país con el cual marco diferencias, pese a todos los compromisos adquiridos por su predecesor, pero siempre bajo un manejo de contenido internacional pacífico y diplomático.

El gobierno de Lucio Gutiérrez, próximo presidente de la república fue su sucesor, ultimo líder del periodo 1996-2006 en ser obligado a dimitir tras sendas movilizaciones sociales, pero uno más en la lista en dos los gobiernos que redirigieron el rumbo de la política exterior entre gobierno y gobierno.

4.2.4 *Gutiérrez, el mejor aliado de los Estados Unidos*

Con la llegada de Lucio Gutiérrez Borbúa al poder ejecutivo, el Ecuador inicia un nuevo proceso democrático bajo la tutela de un personaje político conocido, pero sobretodo especial dado su perfil militar nacionalista que lo llevo a convertirse en uno de los cabecillas en el derrocamiento del ex presidente Jamil Mahuad en el año 2000. En base al llamamiento de la unidad nacional y el respeto del poder soberano nacional, Gutiérrez formo parte del triunvirato denominado como la “Junta de Salvación Nacional” que no pudo regir al país por el fraccionamiento interno de la milicia y la falta de apoyo internacional (Pachano, 2005; 41).

Al igual que sus predecesores, careció de una agenda de política exterior que ordene y sintetice la lógica de su ordenamiento y proceder internacional. Por el contrario, la presidencia de Lucio Gutiérrez genero una marcada oscilación en relación con el trabajo de Gustavo Noboa, y se desarrolló en medio de una abierta contradicción, dada su alianza con los Estados Unidos y la instauración de medidas políticas contras las cuales el mismo se hubiera puesto pocos años antes. En este sentido, la política exterior de Gutiérrez inició con un evento trascendental en términos restitución social. Tomando en cuenta que el movimiento indígena se había convertido en uno de los pilares políticos de su gobierno tras el desarrollo de una alianza que se había fortalecido tras el golpe de estado del año 2000, nombro como Canciller de la República a la Nina Pacari. Dentro de esta primera etapa, ampliamente aceptada a nivel nacional, la actuación del Ecuador se desarrolló en términos regulares respetando los principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas y por ello, condenando el ataque de Estados Unidos a Irak o participando activamente dentro del grupo de los no alineados a través de su participación en la Cumbre de no Alineados del

año 2003 en donde la Canciller Pacari inclusive participo en calidad de vicepresidenta (Ponce Leiva, 2007; 151).

Sin embargo, en consonancia con el ambiente de constantes fracturaciones políticas y la conformación de alianzas política coyunturales, apenas después de 6 meses en el poder, Gutiérrez se separó del grupo indígena y substituyo a Pacari en favor de Patricio Zuquilanda en lo que muchos consideran la peor elección para la cartera de estado internacionalista del último periodo democrático. Y, es que a partir de la separación del grupo indígena y de la posición de Zuquilanda, la política exterior del Ecuador sufrió una transformación determinante en clara cuenta del ambiente de conflicto y fraccionamiento que se empezaba a vivir en el interior del país. Con efecto inmediato, el gobierno de Gutiérrez redirigió su política exterior a favor de los lineamientos establecidos por los Estados Unidos de Norteamérica en una actuación contradictoria que se tradujo en una reunión desarrollada el martes 11 de febrero del años 2003 con su par de Estados Unidos y en donde el mismo Gutiérrez declaró públicamente su intención de convertirse “en el mejor aliado de los Estados Unidos”³⁷ (Freidenberg, 2008; 46).

Este último hecho se torna especialmente contradictorio si se toma en cuenta que Gutiérrez gano las elecciones del años 2002 con un discurso eminentemente anti sistémico en el que siempre mencionaba a manera de ejemplo su participación en el golpe que derroco a Jamil Mahuad en el año 2000 y en el que atacaba entre otras cosas a las medidas interpuestas por el Consenso de Washington patrocinado por los mismos Estados Unidos (Basabe; 2010; 76). De esta forma, y de una manera inesperada, el gobierno genero acciones confusas como el abandono del Grupo de los 22 dentro de la Organización Mundial de Comercio en deterioro de sus propios interese de conformar u grupo de países con un mayor poder de negociación en dicha instancia frente a países que incurrían de protección hacia sus productores. Adicionalmente, rompió con relaciones diplomáticas con la República de Saharaui y retiro el apoyo anteriormente pactado hacia Brasil en miras de apoyar su candidatura para el Consejo de Seguridad. De manera igualmente confusa, abandono el

³⁷ Tomado de la nota de prensa “Ecuador quiere ser el mejor aliado de los Estados Unidos”, publicado en el diario La Hora, el miércoles 12 de Febrero del 2003, disponible en; http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1000141556/-1/%26acute%3BEcuador_quiere_ser_el_mejor_aliado_de_Estados_Unidos%26acute%3B.html#.Ug_0sJJdA3Q

trabajo desarrollado a través del gobierno de Gustavo Noboa dentro de los temas de migración e integración o de respeto a los mismos derechos humanos. Esto ya que la obediencia mostrada por Gutiérrez hacia los Estados Unidos rayó en la falta de capacidad e inacción dentro de episodios como los observados en el mes de agosto del 2004, en donde buques de guerra norteamericanos hundieron barcos con banderas ecuatorianas, bajo sospecha de transportar drogas o migrantes ilegales fueron observados incluso como una traición al país y a los derechos de soberanía del Ecuador (INREDH, 2007; 5).

Este tipo de críticas, fueron secundadas por personajes como el Embajador Valencia Rodríguez, mismo que demostró en el marco de la Conferencia del Derecho del Mar de las Naciones Unidas la falta de sustento jurídico para este tipo de faltas, lo cual, solo demostró la incapacidad y falta de respeto a la soberanía del estado por parte del gobierno de Gutiérrez al no reaccionar negativamente en contra un ataque ejecutado contra ciudadanos ecuatorianos a través de tropas extranjeras que utilizaban para sus maniobras las mismas bases e instalaciones nacionales (Ponce Leiva, 2007; 153). Este hecho, que viola directamente a las leyes nacionales y los acuerdos internacionales era una excusa suficiente para suspender un instrumento legal que como detallamos con anterioridad aparte de haber sido concebido de manera ilegal por parte del gobierno de Mahuad atropellaba de manera flagrante la soberanía del país con el simple hecho de ser reconocida como vigente (Ponce Leiva, 2007; 153) (INREDH, 2007; 5).

Cabe señalar que este tipo de errores diplomáticos resultantes de la acomodación de las normas y leyes a favor de un gobierno u otro y que han mancillado el principio de no intervención que nuestro estado ha defendido a cabalidad desde su reconocimiento en la Carta de las Naciones Unidas, sirvieron de pretexto para que, como otra condición anómala que se transforma en regular, no se respete al Ecuador en términos de soberanía y no intervención. De allí que en meses y años posteriores, Colombia haya hecho caso omiso del citado precepto al realizar intervenciones del tipo policial y militar dentro de territorio ecuatoriano como los casos del arresto de Simón Trinidad en 2004, la llamada “Operación Fénix” del año 2008, o los constantes ataques contra las poblaciones fronterizas a través de la aspersión de glifosato que incluso conllevó una denuncia presentada por parte de

Ecuador dentro de la Corte Internacional de Justicia(Ponce Leiva, 2007; 155),(Sevilla, 2008; 6).

De esta forma, y bajo una serie problemas internos y errores que estaban directamente relacionados con la forma de conducir el gobierno, más allá de los clásicos detonantes que causaron la expulsión de presidentes en el país, Gutiérrez fue expulsado del poder el 20 de Abril del 2005 por un movimiento social denominado como “los forajidos” a partir de su intervención en los tribunales de la República y la Corte Suprema de Justicia con el fin de cumplir con compromisos políticos.

Al final, Gutiérrez , no resultó ser un miembro convencido de la “Junta de Salvación Nacional”, y enigmáticamente incurrió en los mismos errores de aquel líder contra el que el mismo había atentado y de esta manera prosiguió con la lógica (sin lógica ni planificación) de la política exterior del país, generando dos desviaciones importantes, una con el gobierno de Noboa y su trabajo focalizado en un accionar más “interno” de la política exterior, por otro lado otra contra sí mismo dado que de mantener un proceso coherente y vinculado con los principios permanentes de la política exterior ecuatoriana, paso a representar una visión extremista de alienación y desorganización que le generaría muchos problemas en el futuro al país (Ponce Leiva, 2007; 156).

4.2.5 Palacios y una nueva Reconstrucción

Finalmente, y como último representante de este periodo democrático, encontramos al Vicepresidente de la República Alfredo Palacio, quien el mismo 20 de Abril del año 2005, fue posesionado como Presidente de la República del Ecuador. Su gobierno, anqué de corta duración poseyó un carácter positivo dentro de las relaciones internacionales del estado. Al igual que el ex presidente Noboa Vejarano, Palacios se vio en la nada fácil misión de reconstruir todo aquello que el gobierno anterior había “destruido”. En este sentido, su labor en el plano de las relaciones internacionales estuvo caracterizada por el proceso de corrección y restructuración que llevo a cabo en contra de todos los errores realizados por Gutiérrez y su Canciller Zuquilanda. De esta forma su gobierno se caracterizó por la presentación de reclamos contra los Estados Unidos por un nuevo hundimiento, la denuncia y negociación pacífica con Colombia por el tema de las

aspersiones, la reinserción del tema migratorio como un área estratégica del accionar internacional del país, así como la instauración de un dialogo pacifico con sus vecinos (Ponce Leiva, 2007; 156). Sin embargo, resulta interesante el hecho de que aun a pesar de haber sido parte del mismo gobierno, Palacios se vio obligado por la situación interna de conflicto y desaprobación a reformaren una manera integral a la política exterior del país. En este sentido, los cambios frecuentes y completos dentro de los lineamientos de la política exterior del Ecuador han sido susceptibles de la ideología o del tipo de gobierno de turno, existiendo un paradigma de relacionamiento interestatal muy diferente entre el año 1996 en el que el conflicto con el Perú era la prioridad y el año 2006 en el que restablecer el orden distorsionado por gobiernos pasados se convirtió en la prioridad.

Como se puede observar, el periodo 1996 – 2006 ha recaído en los mismo errores del periodo 1979-1996 dado que el cambio de gobierno ha tenido un claro nivel de influencia en el lineamiento asignado a la política exterior de cada gobierno. En este sentido, tras los gobierno de Bucaram, Alarcón y Mahuad, altamente influenciados por el conflicto territorial con el Perú, el resto de gobiernos han mostrado una incapacidad para ampliar su agenda en temas de política internacional, recayendo siempre en los mismos problemas heredados incluso del periodo militar, pero con sendas y confusas diferenciaciones entre uno y otro presidente. De esta manera, la única diferenciación con el primer periodo democrático, radica en la mayor dinámica de cambio de gobierno que ha mantenido la característica de cambios profundos. En este sentido, las únicas variaciones que han existido para este fenómeno, han sido las presidencias de Noboa y Palacios, quienes en su calidad de ex presidentes, tuvieron que reestructurar los errores de los gobernantes a los que sucedieron aunque de igual formas siempre cambiando el paradigma o lineamiento en base al temor del rechazo generado que termino con la expulsión de sus predecesores.

De esta forma entramos al último periodo democrático, mismo que se encuentra vigente en base a la utilización de las mismas prácticas políticas observadas dentro de otros regímenes para reformar las leyes y normas en función de intereses objetivos. En este caso, la legislación relativa a la reelección en miras de cuidar un proceso nacional de cambio radicado en una “revolución ciudadana”, misma que no se ha quedado indiferente frente al componente de la política exterior. De allí que en la última sección de este análisis,

realizaremos una caracterización del último periodo democrático, mismo que “refundo” el manejo de las relaciones internacionales a través de la revalorización y reestructuración de los objetivos, principios y fines de la política exterior dentro del periodo democrático más estable (en términos de gobernanza) de los últimos 34 años.

4.3.- 2006 – Presente, “refundación”, planificación y perspectivas.

El inicio del gobierno liderado por la llamada “revolución ciudadana” del partido Alianza País del economista Rafael Correa Delgado representa un cambio de paradigma dentro del modelo de desarrollo democrático, político, económico y social visto en el país hasta el año 2006. Dentro de un proceso político novedoso que se ha caracterizado por el apoyo masivo recibido dentro de procesos electorarios generales y al que autores como Flavia Freidenberg (2008) han definido una “democracia de mayorías”, el credo de la planificación se ha impuesto como el único modelo de descentralización y gobernanza efectiva (Espinoza, 2007; 6).

Las relaciones internacionales, como ya se ha observado dentro del capítulo que analiza al desarrollo de las mismas, no han estado ajenas de dicho proceso de reformulación y planificación. Solo a partir del año 2006, se empiezan a producir en el Ecuador textos académicos y técnicos vinculados al proceso de construcción de la política exterior de país mediante el auto cuestionamiento en temas fundamentales como la determinación de fines, objetivos, principios y estrategias en la búsqueda de construir una política exterior propia y representativa de la realidad y los procesos sociales, políticos y económicos del país. De esta forma, se desarrollan; el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 de Política exterior, el Plan Nacional de Política Exterior 2006 – 2020, se incluye dentro de la Constitución de Montecristi un Título exclusivo (Título VIII) para el manejo de las relaciones internacionales, y finalmente en el año 2009 a través del Plan Nacional para el Buen Vivir, se determina las relaciones internacionales como un eje de política de transversal necesario para fomentar la inserción estratégica y soberana del Ecuador en el mundo, procurando un especial énfasis en la integración regional. En este sentido, el gobierno existente desde el año 2006 parecería no querer vincularse con el desarrollo de la política internacional

existente hasta su acceso al poder el 15 de Enero del 2007 de coyunturalismo y reactivismo (Ponce Leiva, 2007; 7) (Espinoza, 2007; 6).

De allí que dentro de los documentos de planificación, se establezca la necesidad de planificar el área de la política externa con el fin de mejorar la gestión pública de las entidades participantes, pero sobre todo para establecer políticas principales para efectuar la política internacional tanto dentro de los organismos internacionales, así como en los regionales. De allí que en el Plan Nacional para el Buen Vivir, guía de la política internacional ecuatoriana, la misma sea concebida como un instrumento estratégico y soberano enfocado a velar a nivel internacional por los mejores intereses de los ciudadanos en pleno ejercicio de la voluntad popular soberana (PNVB, 2009; 107).

Para ello, el gobierno de la Revolución Ciudadana, plantea dos estrategias principales que le permitan conseguir sus objetivos a nivel internacional. Por un lado, la adquisición de un status de líder a través de sus mecanismos y estrategias de desarrollo como las observadas con iniciativas como el fallido Yasuní-ITT, y por otro lado, a través del apoyo irrestricto al proceso de integración regional existente en la región tras el estancamiento de los modelos de integración clásicos, especialmente luego de la instauración en la región del modelo de desarrollo neoliberal y su posterior fracaso iniciado con grandes periodos de crisis a nivel regional a finales de los años noventa (Chaves, 2010; 32), (Bonilla, 2006; 6).

En este sentido, la nueva política exterior del Ecuador se presenta en términos de soberanía y de no alineación con especial atención en la utilización de la misma como una herramienta de desarrollo autónomo y democrático que pueda representar y velar por las necesidades de los diferentes sectores del país. De allí que el discurso oficial esté vinculado con una visión humanista de las relaciones internacionales en la que los derechos humanos, la soberanía alimentaria, la gestión de recursos naturales, así como el respeto irrestricto a la naturaleza y la biodiversidad se convierten en las políticas de desarrollo (PNDVB; 2006; 5). Sin embargo, ante la imposibilidad de realizar una revisión o análisis concreto de su accionar internacional, al ser un gobierno que sigue en el poder, al menos podemos realizar una caracterización de su desarrollo hasta el momento. De esta forma, el

gobierno de la revolución ciudadana, pese a su nueva visión y al aporte inédito que ha otorgado al proceso de planificación y determinación que ha llevado a cabo, no se ha distanciado en gran manera del desarrollo visto en periodos anteriores. Ello, ya que la aparición de capítulos de contradicción y conflicto con los lineamientos y discursos establecidos han estado presentes, así como la determinación de políticas confrontativas con otros estados, principalmente contra los Estados Unidos. Aún con un periodo de mediano plazo por recorrer, el estado ha tomado ecuatoriano medidas contradictorias, especialmente en la manera de escoger a sus socios a nivel internacional. Dentro de un estado, que si bien ha realizado importantes reformas en temas sensible y políticos como la educación o la comunicación social de forma democrática, la generación de procesos de concentración de poder, así como la adopción de prácticas y discursos dictatoriales, han restado a la imagen de un país que, libre del conflicto con el Perú, ha trasladado su esfera de conflicto contra organismos internacionales.

Capítulos como la aprobación de leyes sensibles y polémicas como la ley de comunicación, la renegociación unilateral de contratos petroleros que resulto en demandas internacionales, la asociación en temas comerciales y de cooperación técnica con un Irán envuelto en disputas y amenazas de guerras nucleares, así como el fortalecimiento de su relaciones con países como Cuba, Venezuela, la expulsión de las tropas norteamericanas de Manta, la renuncia unilateral a la preferencias arancelarias de los Estados Unidos o su involucramiento y soporte en el tema de espionaje internacional de Julian Assange o Edward Snowden, han determinado de manera indudable la instauración de una política exterior soberana y no alineada, pero de igual manera un fenómeno confrontativo entre lo que se plantea y se hace. Ello ya que si bien existen muchas acciones que han ido en pos de fortalecer la condición altiva y soberana del Estado, principalmente al momento de corregir errores de anteriores gobiernos, la toma de decisiones criticas como la creación de alianzas con países conflictivos, o la recepción de denuncias dentro de instancias de derechos humanos se cruzan con el ideal de mejorar los niveles de inserción internacional del país.

De allí que hasta el momento, no se pueda definir ni realizar una evaluación total obre su política exterior, sin embargo dentro de una visión parcial, se puede adelantar criterios a

través de las cuales se puede evidenciar a una política exterior confrontativa y variable, que pese a contar con un marco referencial establecido tiene posee grandes contrastes entre el discurso y la acción.

CONCLUSIONES

El presente trabajo de investigación, ha procurado realizar un aporte teórico-empírico desde y hacia la teoría de las Relaciones Internacionales a través del análisis de la posible relación causal existente entre el cambio de política y el cambio de gobierno. Para ello, se ha tomado a la dimensión interrelacionada entre *policy* y régimen político como su base conceptual. En este sentido, el objetivo central de este trabajo ha estado direccionado hacia la evaluación de la posible relación existente entre un factor endógeno característico de un país – la inestabilidad política en el Ecuador – y la variabilidad de su política exterior desde una visión estructural-no sistémica (Nohlen, Fernández, 1991; 232).

De esta forma, y hasta cierto punto en contra de la lógica de investigación sistémica y estructural ampliamente desarrollada en la región para el análisis de la política exterior, el trabajo ha situado su interés en el análisis de la inestabilidad democrática como un factor influyente y hasta cierto punto determinante frente al proceso de construcción de una política exterior concordante con los intereses nacionales de un país, y sobretodo lineal y constante frente a su capacidad de instaurarse como una política de estado, y no como una de gobierno (Borja, 1997; 1538). Para ello, en primera instancia ha sido necesaria la explicación y desarrollo de un marco teórico que nos permitiese evaluar la influencia de factores internos dentro del proceso de construcción de la política exterior de un país. En este sentido, se utilizó un criterio similar al utilizado por Hedley Bull (1969) o Martin Wight (1991), cuando conjugan al liberalismo y realismo clásico dentro de su Teoría de la Sociedad Internacional.

Sin embargo, y dado que este enfoque de análisis de las relaciones internacionales se encuentra basado en su normativa por las teorías del primer análisis de las Relaciones Internacionales y su núcleo de análisis radica en el valor de los tomadores de decisión y de la justicia como una consecuencia del orden (Bull, 2002; 320), se ha propuesto la construcción de un marco teórico similar, pero basado en las teorías del tercer debate de las relaciones internacionales. Para ello, se utilizó enfoques como los ofrecidos por Robert

Putman (1988) y su análisis de la Diplomacia de doble nivel (nacional- internacional), de Andrew Moravcsik (1992) y su teoría de la diplomacia de doble filo, o de Barbara Farnham (2004) con su análisis del impacto del sistema político interno dentro del proceso de toma de decisión de la política exterior. Ello con el fin de otorgar una base normativa flexible, que nos permitiese analizar la posible incidencia del proceso de política interna, sin olvidar aspectos importantes como la estructura del sistema internacional, o las posibles áreas de cooperación existentes entre estados, aun en niveles de *low politic*.

Con nuestro marco teórico definido, y dado que se desea analizar al caso ecuatoriano como un gobierno con un sistema político inestable y la implicación directa que dicha característica podría tener en el proceso de construcción de su política exterior, se consideró necesaria la explicación de las variables anteriormente desarrolladas. Para ello, en primer lugar, se analizó al desarrollo de la política exterior ecuatoriana dentro del último periodo democrático. De este análisis, cuya intención fue la de visualizar a las principales características de la política exterior ecuatoriana, así como a su proceso de planificación, a fin de observar si la misma puede considerarse como una institución sólida y democrática dentro del país o si por el contrario es un factor dependiente y susceptible variabilidades y cambios, se puede concluir que;

- De acuerdo a criterios como los utilizados por Hey (2003) para definir a estados pequeños con políticas exteriores frágiles, el Ecuador podría ser clasificado como un Estado pequeño y frágil. Principalmente, dada la baja participación en asuntos internacionales, la limitación de su accionar en aspectos de carácter vinculado con su área geográfica próxima, su uso de herramientas de política exterior diplomáticas y económicas en contra del uso de armas o violencia o el alto énfasis y niveles de especialización en temas como el derecho internacional o los principios internacionales.
- El Ecuador, al igual que la mayoría de países latinoamericanos que retornaron al régimen democrático tras la instauración de regímenes militares en sus respectivos países, ha carecido de un proceso de planificación en materia de política exterior.

Su accionar internacional ha estado dictaminado por factores limitados por la coyuntura internacional.

- En este mismo sentido, el único eje ordenador de la política exterior ecuatoriana, al menos hasta el año 1998, fue el irresoluto conflicto territorial con el Perú, mismo que fue trasladado desde mediados del siglo pasado y limitó el accionar internacional del país dentro del sistema internacional.
- En el país, al menos hasta el año 2006, la política exterior ha estado dirigida por una lectura idealista del sistema internacional, misma que ha radicado en la confianza, apoyo irrestricto y apego a los principios del derecho internacional y sobre todo de aquellos que centran su discurso en la no intervención de los estados, la resolución pacífica de conflictos, o la falta de legalidad de las adquisiciones territoriales resultantes de cualquier tipo de conflicto. El reflejo de ello, son los principios de la política exterior descritos por la escasa literatura académica referida al tema, y en la cual se hace referencia al alineamiento irrestricto frente a los preceptos del derecho internacional, la cooperación internacional, y la paz y la seguridad internacional como método de defensa e instrumento legal para contener el poder de estados más fuertes en términos de capacidades.
- El país ha carecido de cualquier tipo de documento, declaración o plan de acción de política exterior. Aun dentro de sus cartas constitucionales, el desarrollo de la temática ha sido escaso, pero sobretodo direccionado y limitado por el conflicto territorial con el Perú. De allí que las Constituciones de los años 1978 y 1998, hayan estado centradas únicamente en los principios del derecho internacional y solo la Carta del año 2006 haya trascendido a esta norma. Este hecho también puede ser evidenciado por el escaso desarrollo literario, ya sea académico o no en este tema, mismo que ha mantenido la misma lectura con escasas excepciones o por la especialización del servicio exterior ecuatoriano en temas de derecho internacional, del mar o seguridad.

En cuanto al sistema político ecuatoriano, el objetivo del análisis, era el de comprobar si en efecto, el mismo puede considerarse como inestable o variable. Para ello, se evaluó y caracterizo a la situación del sistema político ecuatoriano en base sus conformación y funcionamiento, en relación con los condicionamientos establecidos por parte de la literatura académica para determinar o catalogar a un país como estable o inestable en materia de su orden político con criterios como; i) la suerte de los regímenes políticos, ii) la de los gobiernos y iii) el orden civil (Liñan, 2008; 110), (Torrico, 2009; 12), (Pachano, 2010; 76). En este sentido se puede concluir que;

- A partir de una historia republicana de desvaríos y constantes crisis de gobernabilidad, el Ecuador se ha forjado en un ambiente de cambios constantes en donde la capacidad del gobierno de estructurar procesos constantes e invariables en tiempo se ha visto regularmente interrumpida por el aparecimiento de episodios de crisis en el que el régimen político ha sufrido constantes variaciones pasando por golpes de estado, dictaduras militares y casi tantas reformas constitucionales como gobiernos instaurados en rebelión.
- El sistema político ecuatoriano, se ha caracterizado por su funcionamiento presidencialista con altos índices de concentración, una fragmentación regional latente, notables polarizaciones ideológicas, pero sobre todo por un significativo nivel de conflictividad entre los principales poderes del estado (Legislativo y Ejecutivo) y un tipo de participación partidaria política personalista y clientelar.
- En este sentido, el sistema político ecuatoriano, cumple con todas las características definidas para considerársele como inestable y variable dado que en el mismo han existido cambios de régimen político con duraciones de horas, ceses anticipados de gobernantes y el desarrollo de levantamientos sociales organizados que en más de una ocasión han causado episodios violentos y de desequilibrio dentro del país.
- Sin embargo, el sistema político ecuatoriano no puede ser considerado como inestable únicamente en base a los criterios anteriormente expuestos. La existencia

de cuatro factores endógenos, específicos, y característicos del sistema político ecuatoriano, ha condicionado su desarrollo y funcionamiento desde el proceso de retorno a la democracia. Dichos factores son;

- 1) la existencia de un sistema electoral de representación minoritario basado en antiguas practicas caudillistas, constantes y progresivas violaciones a la ley y altos niveles de clientelismo y corporativismo que han impedido el desarrollo de procesos de consolidación de alianzas políticas funcionales entre los diferentes poderes del estado, principalmente en el caso legislativo-ejecutivo.
- 2) La profunda crisis estructural e histórica de los partidos políticos ecuatorianos, mismos que limitados por la falta de planificación y consenso a nivel interno, no han podido crear electorados leales y doctrinariamente formados que les provea de una base sólida para los procesos eleccionarios a nivel regional, y menos aún a nivel nacional.
- 3) El confuso nivel de conflicto y dependencia de los poderes del estado ecuatoriano, mismo que se ha desarrollado en una atmosfera de disensos y cuestionables manejos de la autoridad radicados en la conformación de un “entramado institucional deficiente”.
- 4) La aparición conflictiva de movimientos sociales que han marcado las ya conocidas fragmentaciones sociales y regionales en el país, dentro de un sistema político que “desborda los límites de un aparato institucional que no representa ni la diversidad étnica, ni cultura de la sociedad”.

Tras el análisis del sistema político ecuatoriano, y del proceso de planificación y desarrollo de su política exterior, hemos podido concluir que en el Ecuador existe un sistema político inestable y con una política exterior que se ha mostrado a través del análisis como una herramienta coyuntural, carente de planificación y vulnerable de cambios dada la falta de

norma y regularidad en su formulación. Sin embargo, para otorgarle un mayor peso a nuestro desarrollo teórico, realizamos el análisis por periodos presidenciales de los principales lineamiento de la política exterior de cada gobierno desde el retorno a la democracia.

Ello, con el fin de comprobar si i) la política exterior del país se formula en términos de planificación o por el contrario se formula en base a la coyuntura y ii) si la existencia de un sistema político inestable y variable puede tener un tipo de influencia directa en el proceso de planificación y priorización de las líneas de política exterior dada la falta de planificación en la misma, es decir, la posible relación causal existente entre el cambio de política y el cambio de gobierno, tomando la dimensión interrelacionada entre *policy* y régimen político (Nohlen, Fernández, 1991; 232). En referencia a esta interrogante podemos concluir que;

- En el país, dentro del último periodo democrático, la política exterior no ha respondido a un proceso de planificación y consenso planificado previamente a nivel interno. Por el contrario, la existencia de marcados contrastes y diferencias ideológicas plasmadas en los cambios radicales existentes entre uno y otro gobierno en términos de política exterior, evidencian la carencia de un proceso de toma de decisiones o de planificación lineal y permanente en el tiempo.
- Las amplias diferenciaciones en la determinación de prioridades dentro de la política exterior ecuatoriana, se puede evidenciar entre uno y otro gobierno de manera clara. Incluso, de acuerdo a lo observado en el análisis, los cambios pueden ser evidentes y marcados dentro de un mismo gobierno, caso evidenciado tras la asunción al poder de vicepresidentes u otros líderes políticos, en casos específicos como la presidencia de Osvaldo Hurtado, Antonio Noboa Vejarano, o Alfredo Palacios.
- En este sentido, el análisis de los diferentes periodos presidenciales expresa claramente la variabilidad política exterior del país en clara relación con el cambio de gobiernos. Ya sea por cuestiones ideológicas, o coyunturales, la política exterior del Ecuador dentro del último período democrático ha carecido de lineamientos o acciones dirigidas a cumplir con una política de estado permanente. El único tema

que se mantuvo como invariable, fue el conflicto territorial con el Perú, al menos hasta el año 1998.

- Tras la evaluación del desarrollo de la política exterior y del sistema político ecuatoriano, y especialmente tras el análisis de la política exterior de los diferentes gobiernos que ostentaron el poder dentro del último periodo democrático, es claro que la existencia de un sistema político inestable y variable ha influido de manera directa en el proceso de planificación y priorización de las líneas de política exterior. Ello quiere decir que en efecto, dentro del Ecuador, ha existido una relación causal originada por el cambio de gobierno dentro de la política.

Como resultado final, y en respuesta a la hipótesis planteada para este trabajo de investigación, podemos concluir que la hipótesis se cumple. Ello ya que dentro de un sistema político inestable y variable, poco representativo y altamente polarizado, la construcción de procesos de planificación acordados por una mayoría de la sociedad y basados en intereses conjugados democráticamente ha sido inexistente. Por el contrario, dentro de un sistema conflictivo, los procesos de toma de decisión han sido determinados por el momento o por cualquier tipo de coyuntura política económica, ya sea interna o externa.

Este fenómeno, radicado en la falta de capacidad de formar consensos y por ende de fortalecer instituciones, ha sido traspasado a diferentes instancias del accionar estatal. Una de las principales, pero sin duda no la única, ha sido la política exterior, misma que, y limitada por un irresoluto conflicto territorial, ha debido adaptarse a un modo de respuesta reaccionaria y coyuntural que responde a la incapacidad interna del estado de formular acuerdos y planes a mediano y largo plazo. De esta forma, la misma ha reflejado la situación de un sistema político interno, polarizado y conflictivo. Por ello, y en conjunto con factores exógenos políticos y económicos, la inestabilidad política, ha tenido una clara influencia dentro del proceso de construcción de la política exterior del país.

BIBLIOGRAFÍA

- Aron Raymond (1985), “Paz y Guerra entre las naciones”, Alianza, Madrid.
- Ayala Mora Enrique (1994) “Resumen de Historia del Ecuador”, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.
- Barriga Andrés (2005), “25 Años de Democracia en Ecuador 1979-2004”, Odyssea Producciones Culturales, Quito, Ecuador.
- Basabe Serrano Santiago, Pachano Simón, Mejía Acosta Andrés, (2010), “La democracia inconclusa: Derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008)”, en Revista de Ciencia Política, Volumen 30, N° 1, 2010, Santiago de Chile, Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 65 – 85.
- Basabe Serrano Santiago y Hecimovich Polga John (2013), “Crisis económicas y protestas sociales como explicación de las caídas presidenciales. Un análisis de causalidad coyuntural múltiple aplicado al caso ecuatoriano”, Universidad de Pittsburgh, Pittsburgh.
- Bonilla Adrián (2002), “Orfeo en el infierno, una agenda de política exterior ecuatoriana”, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Corporación Andina de Fomento, Academia Diplomática del Ecuador, Flacso, Ecuador, Quito, Ecuador.
- Bonilla, Adrián y Long, Guillaume (2010), “Un nuevo regionalismo sudamericano” en “*Íconos. Revista de Ciencias Sociales*”. Núm. 38, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador, pp. 23-28.
- Borja Rodrigo (2012), “Enciclopedia de la política”, Fondo de Cultura Económica, México D.F., México.
- Bourdieu Pierre (1998), “La Esencia Del Neoliberalismo”, Le Monde Diplomatique, Paris, Francia.
- Bull Hedley (2002), “The anarchical society: a study of order in world politics”, Columbia University Press, Nueva York, Estados Unidos de Norte America.

Burton John (1972), "World Society", Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.

Burbano de Lara (2010) "Transiciones y Rupturas; el Ecuador en la segunda mitad del siglo XX", FLACSO Sede Ecuador, Quito, Ecuador.

Caballero Santos Sergio (2009), "El MERCOSUR ideacional: un enfoque complementario para la integración regional sudamericana", en Cuadernos De Política Exterior Argentina, No. 98, ISSN 0326-7806 (edición impresa), Rosario, República Argentina.

Campo

Carrión Mena, Francisco (1989). "Política Exterior del Ecuador, Evolución, teoría y práctica". 2da edición, Quito, Editorial Universitaria

----- (1991), "Consideraciones teóricas sobre la política exterior del Ecuador", SENAC, Quito, Ecuador.

----- (2008). "La paz por dentro: Ecuador-Perú: testimonio de una negociación", Dinediciones, Quito, Ecuador.

----- (2009). "El conflicto limítrofe con Perú como eje ordenador de la política exterior ecuatoriana (1942-1998)". En Ecuador: Relaciones Exteriores a la Luz del Bicentenario, Beatriz Zepeda (coord.): 233-264. Quito: FLACSO – Sede Ecuador: AECID: Secretaría General Iberoamericana.

Chaves, García (2010), "La inserción internacional de Sudamérica: la apuesta por la Unasur", en "Íconos. Revista de Ciencias Sociales". Núm. 38, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador, pp. 29-40.

Cordovéz Diego (1989), "Presentación del libro "Política Exterior del Ecuador, Evolución, teoría y práctica", en Carrión Mena, Francisco (1989). "Política Exterior del Ecuador, Evolución, teoría y práctica". 2da edición, Quito, Editorial Universitaria

Daft, Richard L. (1983). "Learning the Craft of Organizational Research", Vol. 8, No. 4 Briarcliff Manor, New York, Academy of Management Review, 539-546.

Del Campo Esther (2011) "La influencia indígena en la transformación estatal: interculturalidad y etnodesarrollo en los procesos constituyentes de Ecuador y Bolivia" en Del Campo Esther (Dir), Serie Avances de Investigación No. 64, Madrid, España, Fundación Carolina.

Deutsch Karl (1988), "The Analysis of International Relations (Foundations of Modern Political Science", Prentice Hall College, Nueva Jersey, Estados Unidos.

Doyle Michael (1986), "Liberalism and World Politics", en The American Political Science Review, Vol. 80, No. 4 (Dec., 1986), American Political Science Association, Washington, United States of America, pp. 1151-1169.

Edward David (1976), "Análisis de la Política Internacional", Editorial Paidós, Buenos Aires, Argentina.

Escudé Carlos (2012), "Principios de realismo periférico: una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China", Lumier: Buenos Aires, Argentina.

Farnham Barbara (2004), "Impact of the Political Context on Foreign Policy Decision-Making", en Political Psychology, Vol. 25, No. 3, Special Issue (Part Two): Prospect Theory (Jun.,2004)Eggers Hall, Syracuse University Syracuse, Nueva York, pp. 441-463

Freidenberg Flavia (2008) "El sueño frustrado de la gobernabilidad: Instituciones, actores y política informal en Ecuador" en Documentos CIDOB, América Latina 24, Barcelona, España, Fundación CIDOB, pp. 9-115.

Fuentes Jorge (2005), "Cambios de gobierno y política exterior: Continuidad del interés nacional", en Política Exterior, Vol. 19, No. 106 (Jul. - Aug., 2005), Estudios de Política Exterior, Madrid, España, pp. 43-47, 49-52

Graham Allison, 1987, "Conceptual models and the Cuban Missile Crisis", en P. Viotti y M. Kauppi, International Relations Theory,New York: Macmillan pp. 225-244

Hirst Mónica y Rusell Roberto (1987), “Democracia y política exterior: los casos de Argentina y Brasil” en Estudios Internacionales, Año 20, No. 80 (Octubre-Diciembre 1987), Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, Chile, pp. 442-490.

Hey A. K. Jeanne (2003), “Small States in World Politics, Explaining Foreign Policy Behaviour”, Lynne Rienner Publishers- Boulder London, Londres, Reino Unido.

Hernández-Vela Salgado, Edmundo, Diccionario de Política Internacional, Tomo II, Letras J–Z, 6ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2002, pág. 935.

Hernández Senny (2008), “La teoría del realismo estructuralista y las interacciones entre los estados en el escenario internacional Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura”, vol. XIV, núm. 2, julio-diciembre, 2008, Universidad Central de Venezuela Caracas, Venezuela, pp. 13-29.

Hughes B. Barry (1997), “Continuity and Change in World Politics: Competing Perspectives”, Prentice Hall, Estados Unidos de Norteamérica.

Hurrell Andrew, (1990) “Kant and the Kantian Paradigm in International Relations”, en Review of International Studies, Vol. 16, No. 3 (Jul.1990), Cambridge University Press, United Kingdom, pp. 183-205.

Jácome José Luis (2006), “Los gobiernos militares”, en Ecuador en el mundo, 1830-2006: la política exterior de la República, Imprenta Mariscal, Quito, Ecuador.

Jaramillo Grace (2008), “Las relaciones internacionales en el proyecto de constitución”, en “Análisis: Nueva constitución”, ILDIS : Friedrich Ebert Stiftung : La Tendencia . Revista de Análisis Político, Quito, Ecuador.

Jervis Robert (1987), “The Contributions of President Kenneth N. Waltz”, en PS, Vol. 20, No. 4 (Autumn, 1987), American Political Science Association, Washington, United States of America, pp. 856-861.

----- (1978), “Cooperation Under the Security Dilemma”, en *World Politics*, Vol. 30, No. 2 (Enero, 1978), pp. 167-214, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, Estados Unidos.

Kahhat Fahrid (2005), “El poder y las relaciones internacionales. Ensayos escogidos de Kenneth N. Waltz”, CIDE, México D.F., México.

Keohane Robert y Axelrod Robert, (1985), “Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions”, en *World Politics*, Vol. 38, No. 1 (Oct., 1985), Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom, pp. 226-254.

Keohane Robert y Nye Joseph (1977), “Poder e Interdependencia, la Política Mundial en Transición”, Editorial Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina.

Keohane Robert y Nye Joseph (1989), “Power and Interdependence, World Politics in Transition” Little, Brown and Company. ISBN 0316489360, Boston, Estados Unidos de Norteamérica.

----- (1998), “International Institutions: Can Interdependence Work?”, en *Foreign Policy*, No. 110, Special Edition: Frontiers of Knowledge (Spring, 1998), Washington Post Newsweek Interactive Company LLC in Washington, DC, United States of America, pp. 82-96+194.

----- (2012), “Twenty Years of Institutional Liberalism”, en *International Relations* 2012 26: 125, SAGE, Princeton University, DOI: 10.1177/0047117812438451.

Larrea Tatiana (2007), “En que pensamos los ecuatorianos al hablar de democracia”, *Participación Ciudadana Ecuador*, Gobierno de la República del Ecuador, Quito, Ecuador.

Lasagna Marcelo (1995), “Las Determinantes Internas De La Política Exterior: Un Tema Descuidado En La Teoría De La Política Exterior” en *Estudios Internacionales*, Año 28, No. 111 (Julio-Septiembre 1995), Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, pp. 387-409

----- (1996) “Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo”, en *Afers Internacionals*, No. 32, Fundació CIDOB, Barcelona, España, pp. 45-64

Liñan, Aníbal (2009). “El método causal y el análisis de configuraciones causales”, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Pittsburgh, Pittsburgh.

M. W. Janis (1984), “Jeremy Bentham and the Fashioning of "International Law" en *The American Journal of International Law*, Vol. 78, No. 2 (Apr., 1984), American Society of International Law, Washington, Unites States of America, pp. 405-418.

Mckenzie Robert y Walton Richard (1965), “A Behavioral Theory of Labor Negotiations: An Analysis of a Social Interaction System”, Cornell University Press, Nueva York, Estados Unidos.

Mendiño Monica (2004), “Internalización de la protección de Derechos Humanos Ecuador 1993-2003”, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.

Moravcsik Andrew (1993) "Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining" (Chapter One), en Peter Evans, Harold Jacobson and Robert Putnam, eds., *Double-Edged Diplomacy: Interactive Games in International Affairs* (Berkeley: University of California Press, California, Estados Unidos de Norte America.

----- (1993), “Armament Amon Allies – European Weapons Collaboration 1975-1985”, en Peter Evans, Harold Jacobson and Robert Putnam, eds., *Double-Edged Diplomacy: Interactive Games in International Affairs* (Berkeley: University of California Press, California, Estados Unidos de Norte America.

----- (2009), mencionado en Santos Sergio (2009), “El MERCOSUR ideacional: un enfoque complementario para la integración regional sudamericana”, en *Cuadernos De Política Exterior Argentina*, No. 98, Centro De Estudios En Relaciones Internacionales De Rosario C.E.R.I.R., Rosario, República Argentina. ISSN 0326-7806

Morgenthau, Hans J. (1987). *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires.

----- (2005), “Politics among Nations, the struggle for power and peace”, McGraw- Hill, Nueva York, Estados Unidos de Norteamérica.

----- (2011), “A realist theory of international politics”, London Routledge, Londres, Reino Unido.

Nohlen Dieter y Fernández Mario (1991), “Democratización y política exterior. Análisis comparado en torno a tres casos: Argentina, Brasil y Uruguay”, en Estudios Internacionales, Año 24, No. 94 (Abril-Junio 1991), Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, Chile, pp. 229-259.

----- (1991), “Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos: Reflexiones exploratorias para América Latina”, en Nohlen Dieter (Editor), “Presidencialismo versus parlamentarismo: América Latina”, Revista Nueva Sociedad, Buenos Aires, Argentina.

North Liisa (2006) “Militares y Estado en Ecuador: ¿construcción militar y desmantelamiento civil?”, en ICONOS. Revista de Ciencias Sociales. Num. 26, Quito, septiembre 2006, pp. 85-95 © Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador. ISSN: 1390-1249

Osmanczyk, Edmund (1976), “Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas”, Fondo de Cultura Económica, pp. 1446.

Pachano Simón (2005). “Ecuador: cuando la inestabilidad se vuelve estable”, en ÍCONOS, Revista de Ciencias Sociales. Num. 23, Quito, septiembre 2005, pp. 37-44 © Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador. ISSN: 1390-1249

----- (2008). “Instituciones, Coaliciones Callejeras E Inestabilidad Política: Perspectivas Teóricas Sobre Las Crisis Presidenciales”, en América Latina Hoy, No. 49, 2008, Salamanca, España, Ediciones Universidad de Salamanca, Universidad de Salamanca pp. 105-126.

Paz-Miño Juan (2008), “Visión histórica de las constituciones de 1998 y 2008”, Institut de recherche et débat sur la gouvernance, Saint Sabin, Paris, Francia.

Pham Peter (2008), "What Is in the National Interest? Hans Morgenthau's Realist Vision and American Foreign Policy", en *American Foreign Policy Interests*, 30, ISSN: 1080-3920 print, DOI: 10.1080/10803920802435245

Polga Hecimovich John (2006), "La Institución Política Informal de la Destitución Presidencial: El caso ecuatoriano, 1997-2005", Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.

Ponce Leiva Javier (2009). "Aspectos de la Política Exterior - El último período democrático 1979-2006", en AFESE (Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano) No. 44, Quito, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. pp. 139-164.

----- (2006). "El último periodo democrático 1979-2006", en *Ecuador en el mundo, 1830-2006: la política exterior de la República*, Imprenta Mariscal, Quito, Ecuador.

Porta, Fernando (2008), *La integración sudamericana en perspectiva. Problemas y dilemas*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2004), "La Democracia en América Latina, Hacia una Democracia de ciudadanas y ciudadanos", PNUD, Nueva York, Estados Unidos de Norteamérica.

Putman D. Robert (1998). "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", en *International Organization*, Vol. 42, No. 3. (Summer,1988), Cambridge University Press, Cambridge, pp. 427-460.

Riggirozzi, Pía y Tussie, Diana (2012), *The rise of post-hegemonic regionalism, the case of latin America*, New York, Springer Science and Business Media

Robayo Leopoldo (2005), "Relaciones Ecuador – Estados Unidos, Presidencia de Rodrigo Borja", en Javier Ponce Leiva (Coord.), "La relación Ecuador – Estados Unidos en 25 años de democracia 1979-2004", AFESE, Quito, Ecuador.

Rojas Aravena, Francisco (2008). "América Latina: la integración regional, un proceso complejo. Avances y obstáculos". En *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o*

convergencia?, Josste Altmann y Francisco Rojas Aravena (eds.): 41-73. Quito: FLACSO-sede Ecuador: Ministerio de Cultura del Ecuador: Fundación Carolina.

----- (2003), “América Latina: en la búsqueda de la gobernalidad, la seguridad y la defensa.”, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Chile, Chile.

Rosenau N. James (1994), “Preteorías y teorías sobre política exterior”, en Vásquez John (Coompilador), “Relaciones Internacionales El Pensamiento De Los Clásicos”, Limusa Noriega Editores, México D. F., México.

----- (1980), “The study of global interdependence: Essays on the transnationalization of world affairs”, Nichols Pub. C Publications, Pinter & Martin Publishers, Londres, Reino Unido.

Rosencrance Richard (1986), “The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World”, Basic Books, Nueva York, Estados Unidos.

Saaverdra Luis (2007). “¿Operaciones de avanzada o base militar operativa? Un análisis de la base de Manta”, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH, Quito, Ecuador.

Sánchez Francisco (2008). “Democracia no lograda o democracia malograda?, una análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002”, FLACSO Sede Ecuador, Quito, Ecuador.

Sanahuja, José (2007), “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas, en *“Pensamiento Iberoamericano”*, N°. 0, 2007, pp. 75-106.

Sanahuja, José Antonio (2011). “Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: El caso de UNASUR”. En *Pensamiento Propio. Los desafíos del multilateralismo en América Latina*, Rodolfo Wlasiuk (coord.): 115-158. Buenos Aires: CRIES: Universidad de Guadalajara: Universidad Iberoamericana.

Santos Repetto Carlos (2009), “Relación Ecuador - Estados Unidos, Gobiernos Roldós - Hurtado”, en Javier Ponce Leiva (Coord.), “La relación Ecuador – Estados Unidos en 25 años de democracia 1979-2004”, AFESE, Quito, Ecuador.

Schelling, Thomas (1980), "The strategy of conflict Cambridge", Harvard University Press, Cambridge, Estados Unidos de Norteamérica.

Segovia Alfonso (2002), "Agenda de Política Exterior, Ecuador – Comunidad Andina de Naciones", en Bonilla Adrián "Orfeo en el Infierno", FLACSO Sede Ecuador, CAF, Academia Diplomática, Quito, Ecuador, pp. 331-446.

Sorensen Georg y Jackson Robert (2003), "Introduction to International Relations: Theories and Approaches". Oxford University Press, Oxford, Reino Unido.

Sorensen Georg y Jackson Robert (2007), "Introduction to International Relations: Theories and Approaches". Oxford University Press, Oxford, Reino Unido.

Texeira, Augusto (2010), "Regionalismo y seguridad sudamericana: ¿son relevantes el Mercosur y la Unasur?", en "Íconos. Revista de Ciencias Sociales". Núm. 38, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador.

Terán Juan Fernando (2006), "¡Alfaro vive carajo! y la lucha por el olvido", en Ecuador Debate, No. 67, Quito, Ecuador, Centro Andino de Acción Popular CAAP ISSN-1012-1498, pp. 61-76.

Torrico Terán (2009), "Factores Explicativos y Dimensiones de la Estabilidad Política; un Estudio Mundial", Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México D.F.

Tokatlian Juan y Rusell Roberto (2009), "Los Retos De América Latina en un Mundo en Cambio", en Revista CidobD'Afers Internacionals 85-86, Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos, núm. 85-86, Fundació CIDOB, ISSN 1133-6595, Paris, Francia pp. 211-249

Toscano Dennys (2005), "Relaciones Ecuador – Estados Unidos, Períodos presidenciales de Abdalá Bucaram y Fabián Alarcón", en Javier Ponce Leiva (Coord.), "La relación Ecuador – Estados Unidos en 25 años de democracia 1979-2004", AFESE, Quito, Ecuador.

Tussie Diana y Riggiozzi Pia (2012), "The Rise of Post-Hegemonic Regionalism, the case of Latin America", Springer, Londres, Reino Unido.

Unda, Mario (2005)“*Región Andina. Los forajidos derrotan al coronel*”. En: OSAL: Observatorio Social de América Latina. Año 6 no. 16 (jun. 2005-). Buenos Aires: CLACSO, 2005- . -- ISSN 1515-3282

Van Klaveren Alberto (1992), “Entendiendo Las Políticas Exteriores Latinoamericanas: Modelo Para Armar” en *Estudios Internacionales*, Año 25, No. 98 (Abril-Junio 1992), Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, pp. 169-216.

Velastegui Carlos Alberto (2005), “Relaciones Ecuador – Estados Unidos, Período 1984-1988), en Javier Ponce Leiva (Coord.), “La relación Ecuador – Estados Unidos en 25 años de democracia 1979-2004”, AFESE, Quito, Ecuador.

Viotti Paul. R. y Mark Kauppi, (2010)“*International Relations Theory, Liberalism: Interdependence and Global Governance*”, Longman, Nueva York.

Vivares Ernesto (2013), “El Banco Interamericano de Desarrollo en la década neoliberal”, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Ecuador, Quito, Ecuador.

Waltz, K. (2001) “*Man, the State and War*”. New York: Columbia University Press.

----- (1979), “*Theory of international politics*”, Addison-Wesley series in political science, Clinical Practice Series, University of Michigan.

----- (1999), “*Globalization and Governance*”, en *PS: American Political Science Association and Politics*, Vol. 32, No. 4 (Dec., 1999), Washington, United States, pp. 693-700

----- (2001), “*The Neorealist and His Critic*”, en *International Security*, Vol. 25, No. 3 (Winter, 2000-2001), The MIT Press, Massachusetts Institute of Technology, Massachusetts, United States of America, pp. 204-205.

----- (2005). “*El Poder y las Relaciones Internacionales: ensayos escogidos de Kenneth Waltz*”, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México D.F., México.

Wendt, A. (1999) *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Weyland Kurt (2004), “Neoliberalism and Democracy in Latin America: A Mixed Record”, *Latin American Politics and Society*, Vol. 46, No. 1 (Spring, 2004), Center for Latin American Studies at the University of Miami, Miami, United States of America, pp. 135-157

Wight Martin (1992), “International theory: the three traditions”, Holmes and Meier: Royal Institute of International Affairs, Nueva York, Estados Unidos de Norteamérica.

Yépez Holguín Galo (2001), “Los nuevos lineamientos de la política exterior ecuatoriana”, AFESE, Quito, Ecuador.

Yi, Feng and Gaspare, Genna (2003), “Regional Integration and Domestic Institutional Homogeneity: A Comparative Analysis of Regional Integration in the Americas, Pacific Asia and Western Europe”, en “*Review of International Political Economy*”, Vol. 10, No. 2, pp. 278-309.

Zepeda Beatriz (2010), “ECUADOR: relaciones exteriores a la luz del bicentenario”, FLACSO - Sede ECUADOR: AECID : Secretaría General Iberoamericana, Quito, Ecuador.

Otras Fuentes

Constitución de la República de Cuba

Constitución del Ecuador del año 1978

Constitución del Ecuador del año 1998

Constitución del Ecuador del año 2008

Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Mexicano (2007-2012).

Plan Nacional de Política Exterior 2006 -2020, PLANEX, Ministerio de Relaciones de Relaciones Exteriores de la República del Ecuador, 2006.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, Política Exterior, Gobierno de la República del Ecuador.

Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, “Construyendo un Estado Plurinacional e intercultural”, República del Ecuador, 2008.